Der Begriff der Polizei im württembergischen Recht.

Nach seiner geschichtlichen Entwicklung dargestellt

und als

Inaugural-Dissertation

der

Hohen staatswissenschaftlichen Fakultät der

Kgl. württemberg. Eberhard-Karls-Universität

zur Erlangung der Doktorwürde

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

vorgelegt

von

Julius Jungel

Amtmann in Stuttgart.

1912.

Plieningen.
Druck von Friedrich Find.

Meinem Vater.

Vorwort.

Die vorliegende Abhandlung hat sich zur Aufgabe gestellt, den wie bekannt äusserst verworrenen und seither wissenschaftlich noch nirgends klargestellten württembergischen Polizeibegriff in strengstem Anschluss an das positive Recht und unter Verwertung der Beobachtungen und Erfahrungen der Praxis in bestimmter Weise abzugrenzen. Hiebei hat sich der Verfasser bemüht, den umfangreichen Stoff in möglichst knapper Darstellung zu bewältigen. Er war daher genötigt, alles nur zur Erläuterung dienende in die Anmerkungen zu verweisen, und aus der reichhaltigen allgemeinen Literatur über Polizei nur auf das Bezug zu nehmen, was für die württembergischen Verhältnisse tatsächlich in Betracht kommt. Auf die historische Entwicklung des geltenden Polizeirechts wurde jedoch in Anbetracht des allgemeinen wissenschaftlichen Interesses, das diese bietet, und weil über sie, abgesehen von einigen Andeutungen in der *Wintterlin*'schen Geschichte der württembergischen Behördeorganisation eine Darstellung, auf die verwiesen werden könnte, noch nicht vorliegt, etwas näher eingegangen. Im übrigen musste, um die Arbeit nicht zu sehr mit unwesentlichem Beiwerk zu belasten, von einer eingehenderen Erörterung weiterer Probleme aus dem Recht der Polizei Abstand genommen werden, so sehr auch da und dort Anreiz hiezu gegeben war. So konnte im Rahmen des Themas die für Württemberg besonders aktuelle Frage nach der rechtlichen Grundlage für den Polizeieingriff in die Freiheit der Person und des Eigentums nur gestreift werden und auch die Schranken des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts, sowie die Frage der Nachprüfung der Grenzen des freien Ermessens durch

den Verwaltungsrichter konnten nur in soweit Behandlung erfahren, als es für den Zweck der Arbeit, den der Feststellung des Begriffs der Polizei, der unerlässlichen Vorbedingung für die nähere Untersuchung all jener Probleme, unbedingt erforderlich war.

Stuttgart, im September 1912.

J. Jungel.

Referent: Herr Professor Dr. **Sartorius** in Tübingen.

Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung. . . . . . 7—12

Erster Teil.

Die Geschichte des Polizeibegriffs im württembergischen Recht.

1. Abschnitt.
Die Entwicklung des Begriffs von seinem Aufkommen im 16. Jahrhundert ab bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts . . . . . 13—32

2. Abschnitt.
Der positive Ausbau der polizeilichen Tätigkeit in Literatur und Rechtssprache des Polizeistaats . . 32—48

3. Abschnitt.
Das Aufkommen des engeren, auf den Abwehrzweck beschränkten Polizeibegriffs in Württemberg zu Beginn des 19. Jahrhunderts . . . . . 48—56

4. Abschnitt.
Die Differenzierung zwischen positivem und negativem Polizeizweck in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts 56—64

5. Abschnitt.
Das Ausscheiden der positiven Verwaltungstätigkeit aus dem Begriff der Polizei in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts . . . . . 64—71

Zweiter Teil.

Der Begriff der Polizei im modernen württembergischen Recht.

1. Abschnitt.
Zweck und Mittel als begriffswesentliche Elemente in der neueren Gesetzgebung . . . . . 72—85

Seite

2. Abschnitt.
Das württembergische Recht und die wissenschaftlichen Theorien über den Polizeibegriff . . . 85—88

3. Abschnitt.
Die Formulierung der beiden Polizeibegriffe des württembergischen Rechts . . . . . 88—99

Schluss. . . . . . 100—101

Einleitung.

Bei dem grossen Umfang der Literatur über Polizei und der anerkannt grossen Schwierigkeiten, welche sich der wissenschaftlichen Behandlung dieser Materie entgegenstellen, erscheint es nicht unbedenklich, mit einer weiteren Abhandlung auf diesem vielbeschriebenen Gebiet hervorzutreten. Und doch glaubt der Verfasser nichts Ueberflüssiges zu tun, wenn er speziell für Württemberg, wo die Literatur über diesen Gegenstand überaus dürftig ist, und Gesetzgebung und Praxis in unsicheren Tasten bald dies bald jenes unter Polizei versteht, diesen Begriff historisch zu entwickeln und für das geltende Recht festzustellen sucht.

Nicht theoretische Erwägungen, sondern ein dringendes Bedürfnis der Praxis gaben ihm Veranlassung hiezu. Hat doch der Beamte in der Bezirks- und Gemeindeverwaltung mit dem Begriff der Polizei tagtäglich zu tun, und nicht nur im Verkehr mit dem Publikum, — im polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrecht, — sondern auch im Verhältnis von Behörde zu Behörde, auf dem Gebiet der Gemeindeaufsicht drängt sich für den in der Praxis stehenden Verwaltungsbeamten, wenn er nicht nur dem Gefühl nach, sondern nach festen Rechtsgrundsätzen arbeiten will, mit zwingender Notwendigkeit die Frage auf: Was ist Polizei, wo liegen die Grenzen des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts, was giebt uns in Württemberg mit seiner lückenhaften Behandlung des positiven allgemeinen Polizeirechts die Rechtsgrundlage für Polizeimassnahmen, welche das öffentliche Interesse dringend erheischt?

Man könnte ja versucht sein, sich damit zu helfen, dass man sich aus den zahlreichen Definitionen von Polizei, welche die Literatur bietet, einen Begriff auswählt, der — aber wiederum dem Gefühl nach — für die württembergischen Verhältnisse am besten zu passen scheint. Haben doch selbst die Motive zur Württembergischen Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 diesen Weg eingeschlagen durch Uebernahme des Polizeibegriffs *Georg Meyer's*, ohne dass aber gleichzeitig an der Hand des positiven Polizeirechts geprüft und festgestellt worden wäre, ob jener theoretische Begriff der Terminologie des württembergischen Rechts auch entspricht.

Allerdings wird ja auch von einem der bedeutendsten Vertreter der Theorie des allgemeinen Verwaltungsrechts die Ansicht vertreten: Der Begriff der Polizei gehöre der Wissenschaft und ihrem Fortschritt[1]). In gewissem Sinn[2]) ist dies auch richtig; nur darf damit nicht gesagt sein, dass eine von der Wissenschaft gewonnene Definition des Begriffs der Polizei in dem Sinn Gemeingut des deutschen Verwaltungsrechts sei, dass er dem objektiven Recht eines jeden Einzelstaats zu Grunde gelegt werden müsse; denn im modernen Staat ist die Verwaltung, also auch die „Polizeiverwaltung," gebunden an das objektive Recht[3]), und will man nicht zurückfallen in jene Methode, welche — auf dem Polizeistaat[4]) und der für diesen berechtigten „subjektiven Auffassung des Staatsrechts"[5]) beruhend — von den Schriftstellern des

[1]) Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht (1895) I, S. 250. Ebenso Otto Hatschek: Studien zum österreichischen Polizeistrafrecht, in Goldammers Archiv für Strafrecht, Bd. 57 (1910) S. 53.

[2]) Richtig eingeschränkt ist jener Satz insbesondere von Bornhak; Das Polizeiverfügungsrecht in Preussen, Verwaltungsarchiv Bd. V, S. 140

[3]) Vgl. hierüber Otto Mayer I S. 84ff.; Jellinek, Allgemeine Staatslehre (1900) S. 331ff.; F. Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts (1911) S. 200f.

[4]) Otto Mayer I S. 38ff.; Fleiner S. 40.

[5]) Vgl. hiezu Spiegel, Die Verwaltungsrechtswissenschaft (1909), S. 5ff.

18. und noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts angewandt wurde, in die Methode einer abstrakten Formulierung dessen, was Polizei sein soll, welche Grundsätze der Staat bei seiner polizeilichen Tätigkeit sich zur Richtschnur nehmen, was er befördern, was er verhindern soll, so hat man zum Zweck einer Interpretation des Ausdrucks Polizei unbedingt zurückzugehen auf das positive Recht und in diesem zu suchen, was der Ausdruck Polizei zu bedeuten hat[1]). Eine abstrakte Formulierung ohne strengste Rücksichtnahme auf das objektive Recht würde sich nicht mehr im Rahmen eines Verwaltungsrechts bewegen, sondern überleiten in die Bahnen der Politik und der Verwaltungslehre und mit der Anwendung eines derartigen Begriffs würde sich die Praxis mit Notwendigkeit in Widerspruch setzen mit jener Fundamentalforderung des Rechtsstaats: der Unterordnung der Verwaltung unter das Gesetz.

Wir haben im Deutschen Reich, was speziell das Gebiet der Polizei im Allgemeinen anbelangt, weder ein gemeines[2]), noch überhaupt ein auf eine einheitliche Rechtsquelle zurückgehendes Polizeirecht. Das Verwaltungs-, und daher auch das Polizeirecht ist grundsätzlich partikulares Recht. Man kann daher nicht so ohne weiteres von einem „deutschen

---

[1]) Zutreffend hebt dies auch Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht I, 1906, S. 1 f., 8 hervor; die dort eingeschlagene Methode, einen wissenschaftlichen Begriff (den Rosins) zunächst zu Grund zu legen (S. 6), und dann an der Hand des positiven Rechts zu prüfen (S. 43 ff.), ob jener in diesem auch bestätigt gefunden wird, ist nicht empfehlenswert. In obiger Untersuchung werden zunächst in historisch-induktiver Forschung die Elemente des württembergischen Polizeibegriffs aus dem positiven Recht selbst ermittelt, dann erst mit den Ergebnissen der Wissenschaft verglichen und unter Deduktion aus allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen zu einer Begriffsbildung geschritten.

[2]) Infolge der tatsächlich territorialen Entwicklung der Polizei im alten Deutschen Reich konnte ein gemeines Polizeirecht überhaupt nur in sehr geringem Umfang entstehen, jedenfalls aber sich nicht lebensfähig erhalten.

Begriff der Polizei" sprechen. Um dies zu können, hätte man zunächst zu ermitteln, was das öffentliche Recht eines jeden Einzelstaats unter Polizei versteht und erst dann, wenn für jedes Einzelstaatsrecht festgestellt wäre, was der Ausdruck Polizei in ihm zu bedeuten hat, wäre Raum gegeben für eine spezielle wissenschaftliche Untersuchung nach einem „deutschen" Polizeibegriff, eine Untersuchung, die zu ermitteln hätte, ob es gemeinsame Merkmale in diesen einzelstaatlichen Begriffen giebt, welche es gestatten, von „dem Polizeibegriff des deutschen Verwaltungsrechts" im Sinne eines „allgemeinen" Begriffs zu sprechen, und wie dieser gegebenenfalls zu lauten hätte[1]). Jene Voraussetzung ist aber noch nicht voll erfüllt. Gründlich untersucht ist eigentlich nur der Polizeibegriff im (jetzigen) Geltungsgebiet des preussischen Allgemeinen Landrechts und derjenigen Staaten, welche diesen in ihr Verwaltungsrecht nachweisbar rezipiert haben, sowie der Sachsens[2]) und Badens[3]). Wenn nun auch dem preussischen Polizeibegriff im Hinblick auf seine vorzügliche wissenschaftliche Bearbeitung und seine Läuterung durch die vorbildliche Rechtsprechung des preussischen Oberverwaltungsgerichts mit Recht eine grosse Bedeutung zukommt, so erscheint es doch nicht gerechtfertigt, ihn zum deutschen Polizeibegriff schlechthin zu stempeln. „Ohne vorgefasste Meinung"[4]) und so unbeirrt als möglich durch den Streit der Theorien und deren Formulierungen hat man vielmehr aus der Gesetzessprache jedes einzelnen Staats und, was auf diesem Gebiet besonders geboten ist, im Zusammenhang mit der geschichtlichen Ent-

---

[1]) Vgl. hiezu die entsprechenden Ausführungen bei Fleiner S. 56 f. und die das. angeführte Litteratur; sowie Anschütz: Die Polizei, in Bd. 2 der Vorträge die Gehestiftung (1910) S. 12.

[2]) Insbes. neuerdings durch Schanze: Die Polizei, in Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung, Bd. 35 (1909) S. 89 ff.

[3]) Durch Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht, 1906.

[4]) Schanze a. a. o. S. 93.

wicklung, nötigenfalls Schritt für Schritt die Elemente des Begriffs der Polizei herauszuschälen und zu einem Ganzen aufzubauen.

Das württembergische Recht hat es unterlassen, eine Legaldefinition des Wortes „Polizei“ zu geben. Auch das Polizeistrafgesetz, welches einigermassen als sedes materiae angesehen werden könnten, giebt keine authentische Erläuterung des Begriffs. Hiezu kommt, dass bis in die neueste Zeit herein noch polizeirechtliche Bestimmungen aus der absoluten Zeit und den ersten Anfängen des Verfassungsstaats in Geltung waren und teilweise noch sind, welche den Ausdruck Polizei im damaligen Sinn benützen neben Gesetzen mit modernen Anschauungen. So ist es zu erklären, dass der Begriff der Polizei im Württembergischen Recht ungemein verworren und unklar, bald weiter bald enger gefassst ist, und obwohl man meinen sollte, dass dieses primitivste Rüstzeug eines Verwaltungsbeamten am ehesten geklärt sein sollte, vermeiden es die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs und der höheren Verwaltungsbehörden peinlichst, irgendwie sich über Begriff und Wesen der Polizei in bestimmter Weise auszusprechen.

Der Boden für eine wissenschaftliche Untersuchung des Begriffs der Polizei im württembergischen Recht ist daher so schwankend wie nur möglich. Zum Zweck eines Versuchs der Klarstellung dieses Begriffs sieht man sich daher genötigt, zurückzugehen auf die ersten Anfänge der Entwicklung des gegenwärtigen Rechts, und zwar ist dies in Württemberg um so mehr angezeigt, als gerade hier das öffentliche Recht in nicht geringem Umfang heute noch in Anschauungen früherer Rechtsperioden wurzelt, welche andere Staaten längst überwunden und über Bord geworfen haben, nirgends ein jäher und unvermittelter Uebergang stattgefunden, vielmehr eine Rechtsperiode, die andere in steter

und ruhiger Entwicklung abgelöst hat.[1]) So fusst denn auch das heutige württembergische Polizeirecht zum Teil noch in jenen Perioden, in welchen der Polizeibegriff aufkam, dem Staat alsdann sein ganzes Gepräge verlieh, und aus welchen trotz der einschneidensten Umwälzungen in den Anschauungen über Zweck und Grenzen der Staatsgewalt sich die Wohlfahrtsidee und so manches Andere, was für Begriff und Grundlage der Polizeigewalt in Betracht kommt, herübergerettet hat in den modernen Rechts- und Verfassungsstaat.

[1]) Die Notwendigkeit geschichtlicher Forschung zum Zweck der Feststellung des Polizeibegriffs betont u. a. insbesondere auch Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrecht Bd. I (1881) S. 617, sowie F. X. Funk: Die Auffassung des Begriffs der Polizei im vorigen Jahrhundert, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Band XIX (1865) S. 489 f. Vgl. auch Fleiner S. 27 f, Spiegel S. 3 f, Otto Hatschek a. a. o. S. 41.

Erster Teil.
Die Geschichte des Begriffs im württembergischen Recht.

I. Abschnitt.

Die Entwicklung des Begriffs von seinem Aufkommen im 16. Jahrhundert ab bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts.

I.

Der Ausdruck Polizei[1]) kommt in Deutschland[2]) auf im Zeitalter der Renaissance, und zwar findet er sich zuerst, — soweit bis jetzt festgestellt werden konnte, — in einer Nürnberger Verordnung von 1492[3]) und in dem Entwurf einer Ordnung des Reichsregiments von 1495[4]). Eine österreichische

[1]) Der Ausdruck ist mehrdeutig. Bald versteht man hierunter die personifizierte Tätigkeit" (wie schon Pütter), bald die Polizeibehörde; vgl. Rosin, Der Begriff der Polizei u. s. f. (Separatabdruck aus Band III des Verwaltungsarchivs) 1895 S. 41 f.. Thoma, a. a. O. S. 7, giebt daher dem Ausdruck „polizeilich" den Vorzug; da aber auch „polizeilich" vielfach gebraucht wird im Sinn von „von den Polizeibehörden ausgehend", so ist damit nicht viel gewonnen.

Im Folgenden wird „Polizei" grundsätzlich i. S. von Tätigkeit, Verwaltungszweig, gebraucht werden.

[2]) In Frankreich ist das Wort policité, police schon seit Ende des 14. Jahrhunderts (1399, 1410, 1415) gebraucht worden im Sinn von „gutem Zustand des Gemeinwesens"; vgl. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts (1884) S. 5, und im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 1910, Art. „Polizei", Ziffer 2.

[3]) Lönig, Lehrbuch S. 5, Note 3.

[4]) Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, Bd. IV. (1836) S. 297 Note a; Schulze, Das preussische Staatsrecht (1877) Bd. II S. 508; Goldschmidt, Das Verwaltungsstrafrecht (1902) S. 70; Rau, Ueber Begriff und Wesen der Polizei, Zeitschrift f. ges. Staatswirtschaft Bd. IX (1853) S. 609.

Verordnung aus dem Jahre 1527 ist bereits betitelt als „Die Neue Policey und Ordnung der Handwerker und Dienstvolk der niederösterreichischen Lande“ [1]), ebenso enthalten die erste Reichspolizeyordnung von 1530 und die zweite von 1548 den Ausdruck Polizey bereits im Titel. Von hier ab benützt ihn die Gesetzgebung des Reichs — so die Reichsabschiede von 1551, 1555, die dritte Reichspolizeyordnung von 1877 u. s. f. — wie auch die der Territorialstaaten als ständig wiederkehrenden und in seinem Sinn augenscheinlich feststehenden Ausdruck, in der Regel im Zusammenhang mit dem Wort „Ordnung“ oder „Regiment“ [2])

Zu dieser Zeit war die Landeshoheit in Württemberg bereits konsolidiert zur echten Staatsgewalt [3]). Der Landesherr entwickelte eine eingehende gesetzgeberische und verwaltende Tätigkeit und zwar in grossem Umfang auch auf dem Gebiete, welche wir heute als „Innere Verwaltung“ bezeichnen [4]).

Das Wort Polizey findet in der Württembergischen Rechtssprache Eingang nach der Rückkehr Herzogs Ulrichs (1534) in seine ab 1519 von Oesterreich besetzt gehaltenen

---

[1]) Luschin v. Ebengreuth, Oesterreichische Reichsgeschichte 1896 S. 350, woselbst auch auf weitere österreichische Polizeiordnungen verwiesen ist; vgl. ferner daselbst S. 356, 379, 382.

[2]) Vgl. des Näheren: Hölldorfer, Die geschichtliche Entwicklung des Begriffs der Polizei nach deutschem Staatsrecht, Tübinger juristische Dissertation, 1899, S. 4 ff.

[3]) Vergl. hierüber im Allgemeinen: J. St. Pütter, Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürstenrechte, 1777 S. 109 ff.; Joh. Jak. Moser, Von der Landeshoheit der Teutschen Reichsstände überhaupt, 1773 (S. 206 f. gegen Pütter); Eichhorn a. a. O. Bd. II S. 373 ff., 431 ff., Bd. III S. 17.

Für Württemberg: Reyscher, Sammlung der württembergischen Gesetze, 1828 ff., Einleitung in Band I S. 10, 116; Gaupp, Staatsrecht des Kgr. Württemberg, in Marquardsens Handbuch III, 1, 2 (1895) S. 2.

[4]) Im Allgemeinen vgl. hiezu Eichhorn III S. 275, IV S. 290; Luschin v. Ebengreuth a. a. O. S. 426; Schulze, pr. Staatsr. II S. 508; Otto Mayer, Dtsch. Verwaltungsrecht I S. 24.

Lande.[1]) Der Ausdruck findet sich, soweit festgestellt werden konnte, zuerst in einem Befehl Herzog Ulrichs vom 22. Juni 1535 betr. Massnahmen gegen die „Münsterischen Wiedertäufer“[2]), welche „yedermann guter Christlicher polizey zuwider“ mit ihrer Lehre „beflecken“, weshalb Herzog Ulrich mit Kaiser und Reichsständen sich verglichen habe, „zu erhaltung Christlicher ordnung, gemeynen nutzens, gemein gehorsamer vnd gutter pollizey“, die Wiedertäufer im Lande nicht zu dulden. Die Synodalordnung Herzogs Ulrichs vom 1. August 1547 sodann, welche das Land in 23 Dekanate einteilt und deren Organisation regelt, schreibt vor, was in den Kapiteln des synodi vorgelesen werden soll, teilt dies ein in spiritualia, moralia und πολιτικὰ sive Civilia.[3]) Im folgenden Jahr, am 13. November 1548 wurde ein Beschluss des Reichstags betr. Gotteslästerungen, Schwören, Fluchen und Zutrinken „zu strenger Nachachtung“ bekanntgegeben, was eingeleitet ist mit den Worten, Kaiser und

Ueber die Ursachen jener gesetzgeberischen Tätigkeit: L. von Ebengreuth S. 346.

Jene landesherrliche Tätigkeit selbst hatte sich aus dem, der Schutzpflicht (Advokatie) des Patrimonialherrn gegenüber seinen Landsassen entsprechenden Recht der Aufsicht oder Vogtei (i. e. S.) entwickelt; vgl. Eichhorn II S. 429, 69. 596; Reyscher a. a. O. I S. 20 f., 28 f., 30 Note 66. Vorher waren von grosser Bedeutung die autonomen Statutarrechte, s. auch F. F. Mayer. Einl. zu den Regierungsgesetzen der Reyscher'schen Sammlung, Bd. XV, 2 S. 1 f.

Ueber das Verhältnis der landesherrl. Polizeigewalt zur Reichsgewalt vgl. Eichhorn III S. 299, IV S. 290, Wolzendorff, die Grenzen der Polizeigewalt, Teil I (Ueber den Umfang der Polizeigewalt im Polizeistaat) 1905 S. 10 ff., Goldschmidt S. 74; zu den Landständen vgl. J. J. Moser. Von der Landeshoheit in Polizeysachen (1773) S. 7 ff., sowie Wolzendorff a. a. O. S. 22 ff.

[1]) Eine Publikation der 1. Reichspolizeiordnung von 1530 ist nicht vorzufinden; eine solche fand wohl während der österreichischen Regentschaft statt und wurde vermutlich aus der mehrfach zu Tage getretenen Antipathie gegen dieses Interregnum später nicht mehr erwähnt.

[2]) Reyscher, Sammlung a. a. O. S. Bd. VIII S. 57.

[3]) Reyscher, VIII S. 91.

Stände hätten „auff jüngst zu Augspurg gehaltenen Reichstag ein Ordnung vnd Reformation gutter Polizey", zu Beförderung des gemeinen Nutzens fürgenommen, beschlossen vnd im Truck aussgehen lassen" [1]); die Reichspolizeyordnung von 1548 selbst wurde am 30. Juni 1549 [2]) den Amtleuten anzukaufen befohlen und zugleich — entsprechend der in jener enthaltenen Klausel — „Erklärung und Ordnung" gegeben, wie es mit ihr in Württemberg gehalten werden solle. Diese Erklärung, welche an einzelne nach dem Satzbeginn zitierte Artikel der R. P. O. anknüpft, regelt wie diese in bunter Folge die mannigfachsten Gegenstände: Gewerbe, Handel, Hebammen, Luxusbekämpfung, Richter, Advokaten u. a., nimmt vielfach Bezug auf die bereits Ende des 15. und Anfang des 16. Jahrhunderts ergangenen und im Wesentlichen dieselben Gegenstände betreffenden Landesordnungen [3]) und erwähnt, im Eingang, dass Kaiser und Stände „auff jüngst zu Augspurg gehaltenem Reichstag, neben anderem mit bedächtlichem Gemüt, beratschlagt und erwogen, wie die grausam gotteslästerung . . . wucherliche Conträkt . . . übermässig kostlichkeit und dergleichen onordnung . . . abgestellt werden sollen . . . und darauf in etlichen punkten ein Reformation vnd ordnung gutter Pollicei beschlossen" hätten.

Die grosse Kirchenordnung Herzog Christofs von 1559 [4]) lässt erkennen, einmal, dass die „Kirchen und politischen Aemter", „ecclesiasticae und Politicae personae",

[1]) Reyscher XII S. 143.

[2]) „ XII S. 142.

[3]) welche bereits eine reiche gesetzgeberische und verwaltende Tätigkeit der Württemberg. Landesherrn erkennen lassen; vgl. z. B. die erste Landesordnung von 1495 (Reyscher XII S. 5), die zweite von 1515 (Reyscher XII S. 17), die dritte von 1521 (das. S. 36), die vierte von 1536 (das. S. 84); Edikt über Fruchtvorräte von 1530 (daselbst S. 65), über Armenunterstützung und Bettelbekämpfung von 1531 (das. S. 69) u. a.

[4]) Reyscher VIII, S. 106 ff.

„Religions- und politische Sachen“, ecclesiastica et politica[1]) einander gegenübergestellt werden. Hieraus ergiebt sich deutlich, dass in der grossen Kirchenordnung politisch gleich weltlich[2]) ist.

Der Gegensatz von res politicae und res ecclesiasticae erhält sich in der Folgezeit noch lange. Allmählich werden die lateinischen Ausdrücke übersetzt ins Deutsche; es wird gesprochen von „Pflanzung und Erhaltung der Kirchen, auch bürgerlichen Regiments und Wesens“, so im zweiten Landrecht von 1567[3]), von „Religion und Polizey“ und in der Vorrede zum dritten Landrecht von 1610[4]) wird „politisch“ vollständig gleichgestellt mit dem Ausdruck „weltlich“ und in Gegensatz gebracht zu „geistlich“ oder „christlich“. Ebenso wird unterschieden in der zweiten Zehentordnung vom 27. Juni 1618[5]) zwischen „geistlich und weltlich Zehenden“, in dem Edikt über die Kammergutsverwaltung vom 24. Juli 1619[6]) zwischen „geist- und weltlich Cammergut“, und in dem Generalreskript vom 10. August 1649[7]) wird gesprochen von

[1]) Reyscher VIII, S. 245, 249 und Note das., S. 256, 275. Es finden sich ferner vor die Ausdrücke „politische Kirchenräte“, „politische menner“, „politische Visitation“.

[2]) Vgl. auch die Formula der öffentlichen Kirchenbusse für Ehebrecher von 1564 (Rey. VIII, S. 288); ferner später in diesem Sinn den Ausdruck „politicus magistratus“ in der Cynosura von 1687 (Reg. VIII, S. 401), politische Vorst-, Metzger- u. a. Ordnungen in einem Synodalbeschluss an 1644 (das. S. 316).

Die Schulsachen, „scholastica“ wurden trotz der Regelung in der Gr. Kirchenordnung nicht unter die res ecclesiasticae gerechnet; vgl. Reyscher XI, 1 S. 2ff.; VIII S. 274, 275; ferner Ruck, Das Verhältnis von Kirche und Volksschule in Württemberg und seine geschichtliche Entwicklung, Tüb. jur. Diss. 1907.

[3]) Reyscher IV S. 172.

[4]) Reyscher V S. 3; noch im 19. Jahrhundert in Geltung, neue amtliche Ausgabe 1814 erschienen.

[5]) Reyscher XVI S. 299.

[6]) Reyscher XVI S. 320.

[7]) Reyscher XIII S. 67; vgl. ferner Reyscher XVI S. 419 f.; 508. Auch später noch kam diese Unterscheidung ab und zu zum Vorschein

„politischen für weltliche Amptleut und Gericht allein gehörige Händel".

Es folgt hieraus mit hinreichender Sicherheit, dass in dieser Periode — wie in Preussen[1]) — der Ausdruck politisch das Adjektivum bildet zu dem begreiflicher Weise nun im Substentivum vorkommenden Wort „Polizei", dass also „politisch" gleich „polizeilich" und gleichbedeutend ist mit weltlich. Der Ausdruck Polizei bedeutet demnach bei seinem Aufkommen im Württembergischen Recht, das, was auch seiner sprachlichen Herkunft entspricht: Das weltliche Gemeinwesen oder dessen Zustand, bald aber auch in einem weiteren Sinn, wie sich aus dem Zusammenhang der einzelnen den Ausdruck Polizei gebrauchenden Sätze ergiebt, den guten, geordneten Zustand des Gemeinwesens[2]); er findet seinen Gegensatz in den kirchlichen Dingen. Die res politicae und res ecclesiasticae bilden die beiden Zweige der Tätigkeit des Landesfürsten, die ersteren in seiner Eigenschaft als Träger der weltlichen Staatsgewalt, als Landesherr, die letzteren in der als Landesbischof; die Verwaltung gliedert sich in eine „polizeiliche" und eine kirchliche.

Wenn es nun gestattet ist, von diesem ersten Polizeibegriff des Württembergischen Rechts auf den Begriff der Polizei der Reichspolizeiordnungen zu

z. B. in der 9. Kanzleiordnung vom 1. IX. 1660 („Kirchen- und Polizeiwesen"), Reyscher XIII S. 391; ferner 1770 (Reyscher XIV S. 843): compectata in Ecclesiasticis et politicis; ähnlich Erbvergleich wie 1770 (Reyscher II S. 552).

[1]) Vgl. Foerstemann, Principien des preussischen Polizeirechts, 1869 S. 1.

[2]) In einem übertragenen Sinn wird Polizey schon bald vielfach auch gebraucht für die Bezeichnung des Zustands bezw. guten Zustands einer Einrichtung überhaupt, so ist von „Polizei und Oekonomie" in einer Militärinstruktion von 1695 (Reyscher XIX S. 351), von „Anstellung, Erhaltung und Fortpflanzung guetter Pollizey", Zucht und Disziplin bei der Universität in der Ordination derselben von 1601 (Reyscher VIII S. 251) in diesem Sinn die Rede. Diese rein sprachliche Variante hat mit dem rechtlichen Begriff der Polizei jedoch nichts zu tun.

schliessen, — was im Hinblick auf die damals noch vorhandene Abhängigkeit der Landespolizeigewalt von der des Reichs sehr nahe liegt, — so erscheint die neuerdings wieder von *Goldschmidt*[1]) vertretene Ansicht, Polizei im Sinn der damaligen Zeit sei nur die die Hebung der Sittlichkeit bezweckende Verwaltungstätigkeit, nicht haltbar. Gegen diese Annahme spricht auch der Umstand, dass dem Begriff vor seiner Rezeption aus Frankreich[2]) ebenfalls jene weitere Bedeutung zukam. Die nicht zu verkennende Tatsache, dass die Polizeiordnungen der damaligen Zeit sich vorwiegend um Gegenstände drehen, welche dem Gebiet der Sitte — nach der Auffassung der damaligen Zeit, d. h. der Wahrung eines dem Stande angemessenen Verhaltens, der „ehrbaren Zucht" — angehören ist ja leicht erklärlich daraus, dass das damalige Staatsleben erst im Uebergang vom Mittelalter zur Neuzeit begriffen war, und daher der Standpunkt des Mittelalters, dass der Staat in erster Linie kirchlich-sittlichen Zwecken zu dienen habe, sich noch vollständig widerspiegelt in den ersten Kodifikationen eines zur Erkenntnis eigener Lebensaufgaben eben erst erwachten Staatswesens; das „ethische Gepräge" des mittelalterlichen Staats ist in ihnen noch konserviert. Die Sittlichkeitsidee bestimmt daher zunächst noch in weit überwiegendem Masse den Zweck des Staats und damit auch seine Tätigkeit auf dem Gebiet der Rechtssetzung und Verwaltung[3]).

[1]) Verwaltungsstrafrecht S. 71 f.

[2]) Vgl. Löning, Verwaltungsrecht S. 5; Anschütz, Die Polizei, Seite 3.

[3]) Vgl. auch den ganz mit religiösen Motiven begründeten Eingang der 3. Hofgerichtsordnung vom 20. April 1557 (Reyscher IV S. 106); ferner Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht 1857, Bd. II S. 171, Wolzendorff I S. 45.

Wenn man sich aber der Annahme, dass „Ordnung“ und „Polizey“ gleichbedeutende Begriffe seien, wie dies in der Litteratur meist behauptet wird, nicht anschliessen will, so liegt es viel näher, dem Begriff der „Ordnung“ eine andere Deutung als die des geordneten Zustands zu unterstellen, statt dem der „Polizey“, nämlich Ordnung im Sinne von „Verordnung“, „Satzung“ aufzufassen. Hiefür spricht einmal der Umstand, dass vorher und gleichzeitig in den lateinisch verfassten Edikten zwei Ausdrücke: „ordo“ und „ordinatio“ gebraucht werden[1]), sodann aber auch die Tatsache, dass in einer Reihe von in deutsch erlassenen Edikten der Ausdruck „Ordnung“ neben dem der „Polizey“ nur im Sinn von Satzung verstanden werden kann, so wenn es in der Publikation[2]) der R. P. O. von 1548 heisst „Ordnung guter Polizey“, „Erklärung und Ordnung geben“ über die Handhabung der Reichspolizeiordnung[3]) und in den Handwerkerverordnungen später vielfach die Wendung wiederkehrt „Fortpflanzung und Erhaltung guter Polizey und Ordnungen“[4]). Diese besondere Erwähnung des Wortes „Ordnung“ in diesem Sinne neben Polizey wäre zurückzuführen auf das offensichtliche Bestreben der damaligen Zeit nach Erlass gedruckter Verordnungen und Reglements, — ein Umstand, der

[1]) So in Württemberg: „ordinatio facultatis theologicae“ 1496 (Reyscher XI, 3 S. 56, im Text „ordinatio salutaris“). Die „Constitutio et Ordinatio Scholasticae Universitatis“ von 1518 (Reyscher XI, 3 S. 62) sagt: „Neque ulla Respublica sine certa praescriptione de ordinatione legum stare possunt“; vgl. ferner „ordinatio de modo legendi“ im Universitätsstatut von 1477 (das. S. 41), von 1525 (das. S. 86).

[2]) Reyscher XII, S. 143.

[3]) „ XII, S. 149.

[4]) Z. B. in der 3. Küblerordnung von 1653 (Reyscher XIII, S. 133), Goldarbeiterordnung von 1657 (Reyscher XIII, S. 303).

ja dann später für den Polizeistaat und seinen Eudämonismus die notwendige Grundlage geben musste.

II.

Der weite Polizeibegriff, wie er in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts der Reichs- und Landesgesetzgebung zu Grunde lag, wurde mit der Entwicklung der territorialen Staatsstätigkeit mehr und mehr eingeschränkt. Schon bald machen sich im württembergischen Recht Spuren bemerkbar, welche auf eine Auscheidung der rechtsprechenden und ökonomischen Tätigkeit aus der polizeilichen hinzielen.

Den Anstoss zur Ausscheidung der rechtsprechenden Tätigkeit gab jedenfalls die im Jahr 1514 erfolgte Verlegung des „Hofgerichts" nach Tübingen und dessen Angliederung an die dort schon seit der Universitätsgründung (1477) bestehende[1]) Juristenfakultät. Diese lokale Trennung musste bis zu einem gewissen Grade einer Trennung von Regierung und Rechtsprechung wenigstens in der oberen Instanz mit sich bringen.[2]) Die dritte Hofgerichtsordnung von 1557[3]) setzt denn auch bereits der „Christlichen Religion das Recht und die Handhabung der Justizien" gegenüber und bezeichnet sie als die „zwei wesentliche Hauptstücke" des Reichs und Regiments. Klar ergiebt sich sodann die Selbstständigkeit des „Justizwesens" gegenüber der Polizey aus der Vorrede zum 3. Landrecht vom 1. Juni 1610[4]), welche davon spricht, dass Herzog *Johann Friedrich* so regieren wolle, „dass neben der fortpflanzung der reinen Religion des H. Evangelii, vnd Erhaltung guter Polizey, auch das Justizwesen seinen ohnverhinderten gang habe." Von „Justiz" allein ist ferner die Rede in

[1]) Universitätsstatut vom 9. Oktober 1477 (Rey.' XI, 3 S. 20, ff.).

[2]) Vgl. Wintterlin: Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg, Bd. I (1904) S. 23.

[3]) Rey. IV S. 106.

[4]) Rey. V S. 6.

Generalreskript vom 19. September 1620[1]), welches die Einführung von Zwangsarbeit statt Leibesstrafen vorsieht, und die im folgenden Jahr ergangene 7. Landesordnung[2]) spricht in der Einleitung sich dahin aus: „Demnach (= da) alle Regimenten . . . vornehmlich darauf bestehen, dass vor allen Dingen die Ehre Gottes des Allerhöchsten darin befördert, Recht und Gerechtigkeit ihren Fortgang haben und dann alles anders mit guter Ordnung angestellt und zu diesem Zweck allerhand heilsame constitutiones und Satzungen verfasst, selbige auch in auffacht gehalten . . . werden. In erwegung dessen haben . . . auch wir jederzeit dahier gesehen . . . damit Alles, was im Geistlichem Stand; auch Justiz- vnd Polizeywesen; So dann mit nutzlicher billichmässiger Oekonomi vnd Verwaltung Vnseres Cammerguts; nicht weniger zubeförderung Vnserer Vnderthanen Nutzen insgemein, und eines jeden sonderbaren Wohlfahrt anzustellen . . . durchaus in guter Ordnung beschafe und angerichtet werde." Weiter unten ist in dieser Landesordnung dann noch die Rede von den auf den einzelnen Gebieten „den Justiz-, Politischen- und gemeinen Wesen" ergangenen Ordnungen. Auch ein Ausschreiben Herzogs *Joh. Friedrichs* in Militärsachen vom 17. September 1622[3]) benützt den Ausdruck „Justitisachen" bereits als feststehenden Begriff.[4])

Zu Beginn des 17. Jahrhunderts also, und schon vor dem Westphälischen Frieden, in dem ja Justiz- und Polizeisachen ebenfalls in Parallele gestellt sind, ist in Württemberg die Ausscheidung der Justiz- aus den Polizeisachen erfolgt,

[1]) Rcy. V S. 379.
[2]) Rcy. XII S. 717.
[3]) Rcy. XIX S. 126.
[4]) Der Ausdruck „Justiz" findet sich dann in der Folgezeit häufig; vgl. die Rescripte in Reyscher Bd. VI S. 11, 198, 257, 271, 320, 338 f., 350, 370 u. s. f.

und zwar früher, als es auch in den übrigen Territorien der Fall war.[1])

Der Begriff der Justizsachen selbst stand allerdings noch lange nicht unanfechtbar fest; namentlich war noch bis zum Untergang des alten Reichs gerade die Frage der Abgrenzung gegenüber den Polizeisachen bestritten, oder was im Ergebnis dasselbe bedeutete, ob und wenn auch bei den letzteren eine Appellation an die Reichsgerichte[2]) statthaft sei. In der über diesen Gegenstand erwachsenen umfangreichen Litteratur bezeichnete der württembergische Jurist *Joh. Jak. Moser*[3]) als Justizsachen „diejenigen Vorfälle und Angelegenheiten im menschlichen Leben, welche einer Untersuchung und Ausspruchs bedürfen, was recht und unrecht sei." Demgegenüber seien Polizeisachen „solche, welche die äussere Ruhe, Sicherheit, Bequemlichkeit und Ordnung, heilsame öffentliche Anstalten u. dgl. betreffen." Er selbst[4]) giebt aber die Unbestimmtheit dieses Begriffs der Polizeisachen zu und hilft sich mit einer kasuistischen Aufzählung der im jüngsten Reichsabschied anfgeführten 9 „appellablen Fälle", denen er noch einen zehnten beifügt.

Demgegenüber hat schon vor *Moser* der Reichskammergerichtsassessor v. *Cramer* in seinen „Wetzlaer Nebenstunden" (1755 ff.) die Frage der Abgrenzung von Justiz- und Polizeysachen aus einem allgemeinen Grundsatz heraus zu lösen versucht und ausgeführt, dass Polizeisachen an sich kein Gegenstand der Rechtsprechung vor den Reichsgerichten seien, zu Justizsachen aber werden, sobald ausser dem öffentlichen Interesse („politico") auch Rechtsverletzungen in Be-

[1]) In Preussen erstmals 1572 (Foerstermann a. a. O. S. 3).

[2]) Württemberg wandte sich stets an den Reichshofrat; vergl. Bühler, die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im Württemb. Recht in Heft 16 der Tübinger staatswissenschaftl. Abh. (1911) S. 25. Das unbedingte Privilegium de non appelando erhielt Württemberg erst 1803 mit Erlangung der Kurwürde (s. Rey. VI S. 783).

[3]) Von der Teutschen Justizverfassung 1774, Bd. I S. 1,140.

[4]) Das. S. 1053.

tracht zu ziehen seien; Polizeisachen in diesem Sinn seien also diejenigen Angelegenheiten, deren Objekt allein das politicum oder Interesse status publici sei, ohne dass jura et laesiones vel publici vel privatorum mit einschlagen [1]), und an anderer Stelle spricht er aus, dass eine Polizeisache in eine Justizsache „degeneriere", sobald behauptet werde, es seien durch einen Eingriff des Landesherrn im Polizeiwesen jura quaesita oder privilegia verletzt [2]). — Besonders aber hat zu einer Klärung der Streitfrage beigetragen, die mit zahlreichen Fällen aus der Rechtsprechung des Reichkammergerichts belegte Abhandlung *C. v. Neurath's:* observationes nonnullas de cognitone et potestate Iudiciaria in causis quae politiae nomine veniunt, Erlangen 1782 [3]). Das Ergebnis aller dieser Erörterungen war schliesslich als herrschende Meinung, dass auch in Polizeisachen stets an die Gerichte appelliert werden könne, sobald die Klage auf die Behauptung gestüzt werden konnte, der Untertan sei in einem subjektiven Recht verletzt oder er sei dem objektiven Recht zuwider —

[1]) Teil I S. 88 f. das.; in Teil IV S. 80 das. bezeichnet er „Polizey (im engeren Verstand) als die innerliche gute Einrichtung der bürgerlichen Verfassung und der Verhältniss zwischen der Obrigkeit und deren Untertanen, wie auch dieser gesellschaftlichen Handel und Wandel untereinander als dieses alles einen Einfluss in das Wohlseyn und die Aufnahme des gemeinen Wesens hat."

[2]) Teil VII S. 78 ff. das. Beachtenswert ist bei v. Cramer auch die nachdrückliche Betonung des Grundsatzes, dass die Polizei sich nur mit öffentlichen Dingen zu beschäftigen habe, und sich in Privatsachen nicht einmischen dürfe (S. 80), wobei er allerdings davon ausgeht, dass der Untertan das, was zur Polizei zu rechnen sei, dem summo imperanti das plenum arbitrium zu überlassen habe, welches ihm s. Zt. „ex pacto originario seu primo zur Beförderung ihrer Wohlfahrt" übertragen worden sei (S. 80).

[3]) Weiter haben über diesen Punkt u. a. insbesondere auch geschrieben sich auf v. Neurath stüzend, G. H. v. Berg, Handbuch des Teutschen Polizeirechts. 1802, Teil I S. 131 ff., 153 ff; Teil IV S. 375 ff., sowie Klüber, Staatsrecht des Rheinbunds § 291 ff. — Aus der neueren Litteratur ist zu obiger Frage u. a. auch zu vergl.: Wintterlin a. a. O. Bd. II S. 158 f.

soweit ein solches in Polizeisachen als bestehend angenommen werden konnte[1]) — mit einer Last belegt worden. Rechtsverletzungen waren hienach also geeignet aus einer Polizeisache eine Justizsache, oder wie man sich auch bald ausdrückte, eine „justizmässige Polizeisache" zu machen[2]).

III.

Wie schon aus dem oben (S. 22) angeführten Eingang zur 7. Landesordnung von 1621 zu ersehen ist, wird neben dem „Geistlichen Stand", dem „Justiz- und Polizeiwesen" bereits ein weiteres Gebiet besonderer staatlicher Fürsorge erwähnt: Die „Oekonomie und Verwaltung des Kammerguts". Dies ist zurückzuführen auf den rapid steigenden Aufwand der Renaissancezeit und das Geldbedürfnis für das stehende Heer[3]), Umstände, die notwendig zur Folge haben mussten, dass der Verwaltung das — zur Beschaffung

[1]) In Württemberg waren durch Vereinbarung mit dem Landesherrn anlässlich der Steuerverwilligung durch die Landstände auch zahlreiche Materien der Polizeiverwaltung (im damaligen Sinn) rechtlich festgelegt worden. Diese Landeskompaktate bildeten eine rechtliche Schranke der von Haus aus landesrechtlich nicht beschränkten Polizeigewalt des Landesherrn; vgl. J. J. Moser, Von der deutschen Untertanen Rechten und Pflichten 1734, II Kap. 1; Wolzendorff II S. 22 ff; Bühler S. 24. Der Rechtsschutz war daher in Württemberg auch auf dem Gebiet der inneren Verwaltung ein nicht unerheblicher. Unerörtert muss im Rahmen des Themas bleiben ob und inwieweit der Untertan selbst ein aus den Landesverträgen abgeleitetes Klagerecht gegen den Landesherrn hatte.

[2]) Schon zu jener Zeit war also eine mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete Instanz zum Schutz subjektiver Rechte gegenüber der Verwaltung gegeben. Die Fiskustheorie hatte in Württembergischen Recht nicht die Rolle erlangt, wie anderswo, da hier gegen den Landesherrn selbst immer noch der Weg der Klage bei den Reichsgerichten offenstand, und von dieser Möglichkeit auch bis gegen das Ende der ständischen Zeit Gebrauch gemacht wurde (vgl. die zit. Stellen bei Moser). Ueber die Fiskustheorie im Allgemeinen: siehe Fleiner, über die Umbildung zivilrechtlicher Institute durch das öffentliche Recht, 1906 S. 3 ff.; Otto Mayer I S. 34 f., 45 ff.

[3]) Löning, Art. „Polizei" im H.-W. der Staatsw. S. 1059,

der erforderlichen Mittel dem Landesherrn nahezu allein [1]) zur Verfügung stehenden — Kammerguts besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden musste. Das Geldbedürfnis der Fürsten in dieser Zeit war ja auch der Grund zur Entstehung des deutschen Merkantilismus [2]) und später der deutschen Kameralwissenschaft [3]).

Wie in Oesterreich [4]) so setzte auch in Württemberg schon Ende des 15. Jahrhunderts die Verselbstständigung des Finanzwesens ein und zwar hier zunächst (ca. 1481) durch Aufstellen eines besonderen Kammermeisters [5]). Herzog Ulrich schuf sodann nach seiner Rückkehr (1534) die Rentkammer, ein Kollegium mit der Aufgabe der Oberaufsicht über die Verwaltung des Kammerguts, sowie Prüfung der Rechnungen unter Vorsitz des Kammermeisters welches bald mehr, bald weniger selbstständig gestellt war [6]), bis Herzog Friedrich es i. J. 1597 [7]) grundsätzlich direkt dem Landesherrn unterstellte [8]). Von der Mitte des 16. Jdt. ab, namentlich aber im Lauf

[1]) Ueber die sonstigen Gefälle, vergl. Wintterlin I S. 32.

[2]) Praktisch setzen merkantilpolitische Gesichtspunkte in Württemberg schon in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts mit Herzog Christof ein; vergl. hierüber eingehend Schott: Merkantilpolitisches aus Württemberg, in den Württemberg. Jahrbüchern für Statistik und Landeskunde 1910, II S. 246 ff.

[3]) Vgl. hierüber neuerdings Axel Nielsen: Die Entstehung der Deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert (1911).

[4]) Vgl. Luschin v. Ebengreuth a. a. O. S. 269.

[5]) Wintterlin I S. 33; vorher wurden die Finanzgeschäfte von einem Kanzleibeamten, dem „Landschreiber" besorgt.

[6]) Wintterlin I S. 34 ff., vgl. auch die 2. Kanzleiordnung von 1553 (Rey. XII S. 249) und die 3. Kanzleiordnung von 1569 (das. S. 377).

[7]) In der 5. Kanzleiordnung (Rey. XII S. 515 f.); vgl. auch Wintterlin I S. 35.

[8]) Die nach Verwilligung der Stände, aber auf Anordnung des Herzogs erhobenen Steuern flossen in die besondere Landschaftskasse, von welcher die Schulden des Herzogs direkt bezahlt wurden; vgl. hierüber Bitzer: Regierung und Stände in Württemberg (1882) S. 4; Wintterlin S. 40. Die Verwaltung des Kirchenguts war getrennt, unterstand aber ebenfalls der Aufsicht der Landschaft.

des 17. Jahrhunderts ergingen zahlreiche Edikte über die Verwaltung der landesherrlichen Einkünfte, insbesondere aus Waldungen, Fischereigerechtigkeiten, Weinbergen, Berg- und Hüttenwerken, Jagden, Gütern, verzinslich angelegten Geldern u. a., sowie über Verrechnung und Kontrolle derselben [1]). Der Ausdruck Polizei findet sich in diesen nicht mehr vor. Erst im 18. Jahrhundert kommen jedoch die Spezialausdrücke [2]) „Cameralinteresse" (1721), „Cameralrevenuen" (1727), „Cameralbeamte" (1749) auf; die Geh. Cabinetsordnung vom 4. Mai 1724 [3]) lässt sodann in Art. IX die Scheidung der Cameral- von den Polizeisachen deutlich erkennen, insofern hier gesagt ist: „Bei diesem unserem Geh. Stats Consilio sollen alle und jede zu unserer Herzogl. Regierung, Würde und jura nicht allein gehörigen, sondern auch auf unsere höchste Person in Ecclesialiticis, Politicis, Militaribus et Cameralibus in Reichs-, Krayss- und Lands, auch auswärtigen Sachen einigen Rapport habenden Materien . . . tractiert werden", in Art. XIII wird dem Cameralwesen besondere Aufmerksamkeit geschenkt und das Conferenzministerium angewiesen, „auf eine accuratere und nähere Finanz-Verfassung zu gedenken".

IV.

Aus den Rechnungen des Landschreibers, hernach des Kammermeisters und der Rentkammer lässt sich ersehen, dass die württembergischen Landesherrn schon früh auch eine Tätigkeit entwickelten, welche sich speziell als Vertretung ihrer Interessen nicht nur gegenüber Kaiser und Reich, sondern auch gegenüber deutschen Territorial- und ausserdeutschen

[1]) Vergl. die einzelnen Edikte in Reyscher Bd. XVI. Insbesondere fand die Forstverwaltung eine eingehende Regelung.

[2]) In Preussen wird schon 1619 der Ausdruck „Haushaltungswesen" gebraucht, s. Foerstemann S. 4,

[3]) Rey. XIII. S. 1252.

Staaten, also als auswärtige Verwaltung kennzeichnet.[1]) Dies war jedenfalls schon Ende des 15. Jahrhunderts der Fall[2]), da in dieser Zeit bereits in den Dienstanstellungsverträgen einzelner fürstlicher Beamten die Verbindlichkeit aufgenommen war, sich zu rechtlichen und diplomatischen Verhandlungen verschicken zu lassen[3]). Ferner waren um diese Zeit nicht nur mit deutschen Reichsständen zur Schlichtung von Streitigkeiten Verträge abgeschlossen[4]), sondern auch mit ausserdeutschen Staaten[5]). Die 1. Kanzleiordnung von 1550 erwähnt „alle unerörterten nachbarliche Spenn" als Reservat des Fürsten[6]), und eine Erklärung desselben sieht Massnahmen vor, dass durch das „Verschicken" des einen oder andern Rats die Erledigung der täglichen Geschäfte nicht behindert werde[7]).

Somit ist auch für Württemberg, wie anderwärts der Beginn der auswärtigen Verwaltung oder, wie es bald hiess, der „Politik" auf den Anfang des 16. Jahrhunderts zu verlegen. Im 17. Jahrhundert ist die Politik schon sehr weit

[1]) Die Streitigkeiten zwischen Reichsständen wurden als „nachbarliche" bezeichnet; vergl. J. J. Moser: Teutsches nachbarliches Staatsrecht, 1773.

[2]) Wintterlin I S. 17. Vgl. ferner J. J. Moser: Teutsches auswärtiges Staatsrecht, 1772, S. 289 f., 281 f.

[3]) Wintterlin I S. 49 f., 127. Dementsprechend waren die Räte auch mit Pferden ausgestattet.

[4]) So i. Jahr 1497 mit dem Markgrafen Christof von Baden ein „Anlass", wonach die beiderseitigen Räte die anhängigen Streitigkeiten („Span") gütlich beilegen, nötigenfalls aber die Grafen von Oettingen und von Zollern als Schiedsrichter entscheiden sollen; vgl. Sattler, Württ. Geschichte der Herzöge I S. 21 und Beil. No. 8 (S. 14).

[5]) Z. B. i. J. 1500 zwischen Herzog Ulrich und den (damals vom Reich bereits losgelösten) Eydgenossen eine „Eynung" auf 12 Jahre, in der sich beide Teile freien Handel und Wandel, sowie Schutz gegen Angriffe, ferner den Austrag von Streitigkeiten der beiderseitigen Angehörigen zusichern; vgl. Sattler a. a. O. Beilage No. 23, S. 71.

[6]) Rey. XII S. 175; ebenso die dritte K.-O. von 1569 (daselbst S. 368).

[7]) Rey. XII S. 449; Wintterlin I S. 29.

entwickelt, und dem diplomatischen Geschick der württembergischen Gesandten *Varnbüler* und *Burkhard* bei Abschluss des Westfälischen Friedens war es zu verdanken, dass Württemberg vor empfindlicheren Verlusten bewahrt blieb. Die ausdrückliche Scheidung der „Auswärtigen Sachen" von den Angelegenheiten der übrigen Staatsverwaltung enthält der oben (S. 27) angeführte Artikel IX der Geh. Cabinettsordnung vom 4. Mai 1724; im Jahre 1736 endlich wurde von Herzog *Karl Alexander* für die „comitialia und publica" ein besonderes Departement des Geheimen Rats angeordnet [1]).

V.

Die Militärsachen finden sich als solche ebenfalls erst im 18. Jahrhundert den übrigen Gegenständen der Verwaltung gegenübergestellt.

Im 16. Jahrhundert sind noch wenig Anhaltspunkte für eine selbstständige Verwaltung derselben vorhanden. Die mit dem Landesaufgebot zusammenhängenden Pflichten der Untertanen, wie das Verbot, nicht in fremde Kriegsdienste einzutreten (1514) [2]), sich mit Wehr und Harnisch gerüstet zu halten (1515 [3]), ferner die Frage der Anlegung von Festungen u. a. wurden in der ersten Zeit jedenfalls noch als Gegenstände „polizeilicher" Natur angesehen. Eine selbstständige Behandlung der Militärsachen begann sich erst mit dem Ausbau des Söldnerheers zu entwickeln, und noch im 16. Jahrhundert ergingen in dieser Richtung eine Reihe landesherrlicher Spezialerlässe. Die Ausdrucke „Kriegssachen",

[1]) Wintterlin I S. 69 f. Später scheidet ein Dekret des Herzogs Karl Eugen von 1758 zwischen „allen innerlichen und auswärtigen Staatsgeschäften"; vgl. Wintterlin I S. 72.

[2]) Rey. XII S. 17.

[3]) 2. Landesordnung v. 1515, Rey. XII S. 34; vgl. auch Kapff, Einleitung zu den Kriegsgesetzen der Reyscher'schen Sammlung, Bd. XIX S. VIII.

„Militaria“ kommen im 17. Jahrhundert auf[1]), und erst zu Beginn des 18. Jahrhunderts findet sich die bewusste Abscheidung der Militärsachen von den übrigen Hauptzweigen der Verwaltung, „den Geistlichen, Justiz-, Finanz- und Polizeysachen“, so zunächst in dem Gen.-Reskr. vom 19. Mai 1714 betr. die Generallandesvisitation[2]), dann in dem Edikt *Eberhard Ludwigs* betr. die Einführung des Konferenzministeriums von 1717[3]) und in der mehrerwähnten Geh. Cabinettsordnung von 1724 (Art. IX)[4]).

VI.

Damit waren also nach dem Sprachgebrauch der landesherrlichen Edikte zu Beginn des 18. Jahrhunderts aus dem Begriff der Polizei ausgeschieden: ausser den kirchlichen Angelegenheiten, die Justiz-, Finanz-, Auswärtigen- und Militärangelegenheiten. Der Ausdruck Polizei wurde in den folgenden Erlässen für keines dieser Gebiete mehr gebraucht, wohl aber blieb er er für den Rest der landesherrlichen Verwaltungstätigkeit bestehen. Zu Beginn des 18. Jahrhunderts[5]) hat sich also der Begriff der Polizei im Württembergischen Recht so weit geklärt, dass als Polizei nur mehr angesehen wird: diejenige Staatstätigkeit im Innern, welche sich weder mit kirchlichen noch

[1]) i. J. 1610 (s. Wintterlin I S. 45), 1699 (Rey. XIX S. 368); vgl. auch zur Frage der Selbstständigkeit der Militärverwaltung in dieser Periode: Wintterlin II S. 98 f, 152 ff.

[2]) Rey. XIII S. 947 Note 1007. In Preussen ähnlich 1713, Löning, Art. „Polizei“ im H. W.

[3]) Wintterlin I S. 66: „... Besorgung unserer, sowohl Landes-, Direktorial- und Militär-, als auch anderer vielen Regierungsangelegenheiten. ...“

[4]) Rey. XIII S. 1252. Vgl. auch das Reglement des Schwäbisch. Kreises v. 18. XII. 1743 (Rey. XIX S. 628); und ein solches von 1737 abgedr. bei Wintterlin I S. 71.

[5]) Wie in Preussen; vgl. Schilling; Beiträge zur Entwicklung des Polizeibegriffs nach Preusischem Recht, im Verwaltungsarchiv Bd. 2, S. 474.

Justiz-, Finanz- oder Militärsachen befasst; er hat sich infolge Abbröckelns dieser besonderen Gebiete der Staatstätigkeit zu einem Ausschlussbegriff entwickelt und kann auch in befriedigender Weise, — wie der sich mit dem Ausdruck Polizei dieser Zeit im Wesentlichen [1]) deckende moderne Begriff der Inneren Verwaltung [2]) — nur negativ formuliert werden [3]).

Diese Tatsache wurde jedoch erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts erkannt [4]), und auch dann nur von zwei Autoren. Der erste ist ein in der Praxis stehender Beamter des Markgrafen von Baden, Freiherr *von Drais,* welcher in einem 1803 in den „Blättern für Polizei und Cultur" (VII. Stück, S. 577 ff.) erschienenen Aufsatz: „Wie fern lässt sich Polizei definieren?" — unter Bekämpfung der von *v. Berg,* der ersten Autorität für „Polizeiwissenschaft" der damaligen Zeit, in Teil I seines „Handbuchs des Teutschen Polizeirechts" (1802, S. 12) gegebenen positiven Formulierung des Polizeibegriffs — klarlegte, dass Polizei sich nur negativ definieren lasse und als Polizei „im weiterem Sinn des Worts" bezeichnete: „denjenigen Teil der nichtgerichtlichen exekutiven Staatsgewalt im Innern sei, welcher ausser den kirchlichen und den Kameralgegenständen, die anderweiten Vorkehrungen für Menschenwohl begreift" (S. 589 f.); der andere ist *v. Berg* selbst, der in bemerkenswerter Weise auf

---

[1]) Der Begriff der „Justizsachen" von damals und heute differiert. Ueber den heutigen Begriff vgl. Schulze, Preuss. Staatsrecht Bd. II S. 277 ff; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 24, 28 ff.

[2]) Ueber diesen Begriff vgl. neuerdings Thoma, Polizeibefehl S. 21 ff.; Fleiner S. 1 ff.

[3]) Ebenso für Preussen, Foerstermann a. a. O. S. 4.

[4]) Spuren finden sich bei P. C. G. de Hohental, Liber de politia. 1776, der die Polizeiwissenschaft unterscheidet (S. 12) von der Politik, der Kameralwissenschaft, der Justiz und dem „regieren".

die von Drai'schen Ausführungen hin seinen früheren Standpunkt, in dem 1804 erschienenen Teil IV seines Werks (S. 13 ff.) aufgab und unter grundsätzlichem Anschluss an *v. Drais* seinerseits Polizei definierte als „denjenigen Teil der Staatsgewalt, welcher nicht nur im Allgemeinen für die Verhütung und Abwendung gemeinschädlicher Uebel im Innern des Staats Sorge trägt, sondern auch die Sicherheit und Wohlfahrt der Staatsbürger in allen Fällen, wo die besonderen Zweige der Staatsgewalt in ihrer eigentümlichen Bestimmung noch nicht wirksam sind, zu befördern sucht," (S. 19).

II. Abschnitt.

Der positive Ausbau der polizeilichen Tätigkeit in Litteratur und Rechtssprache des Polizeistaats.

I.

Im 18. Jahrhundert, in dem sich die Wissenschaft erst näher mit dem Polizeibegriff zu befassen beginnt, wurde stets nur versucht, positiv das Gebiet der Polizei zu umschreiben. Dies führte zu einer Reihe von Definitionen des Begriffs der Polizei, von denen jedoch keine sich absolute Geltung zu verschaffen vermochte, so gross auch tatsächlich der Einfluss einzelner Polizeischriftsteller auf die Gestaltung des positiven Rechts war[1]). Der Grund lag darin, dass eben diese Schriftsteller entsprechend dem Stand der Verwaltungsrechtswissenschaft der damaligen Zeit nicht eine Erläuterung des objektiven Rechts, sondern, nach ihrer subjektiven Ansicht, den Zweck des Staats zu bestimmen suchten und von diesem Ausgangspunkt aus die Aufgabe der Polizei als der Tätigkeit

[1]) Z. B. der von v. Sonnenfels auf das österreichische Recht; vgl. Otto Hatschek a. a. O. S. 10 ff., 32 ff.

des Staats zu unmittelbarster Verwirklichung seiner Zwecke bald nach dieser, bald nach jener Richtung hin festgelegt wissen wollten. Die Polizeilitteratur des 18. Jahrhunderts giebt daher im Grunde nur ein Bild der subjektiven Auffassungen über den Staatszweck, liegt somit in erster Linie auf dem Gebiet der Staatslehre.

Ueber diese theoretischen Auffassungen des Begriffs der Polizei im 18. Jahrhundert ist schon so viel geschrieben worden, dass eine spezialisierte Kritik nur zu Wiederholungen führen würde [1]). Nur soviel mag kurz gesagt sein, dass in den Abhandlungen über Wesen und Aufgabe der Polizei im 18. Jahrhundert all' die geistigen Störungen dieses Jahrhunderts sich wieder finden: Die auf naturrechtlicher Weltanschauung aufgebaute überspannte Betonung der ethischen Seite des Staatszwecks, die schliesslich in der Formulierung der Pflicht von Staat und Polizei, den Einzelnen um jeden Preis „glückselig" zu machen, zum Eudämonismus führte [2]),

[1] Aus der reichen Litteratur über diesen Gegenstand sei daher verwiesen auf die Darstellungen F. X. Funk's: „Die Auffassung des Begriffs der Polizei im vorigen Jahrhundert" in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 19 (1863) S. 489 ff., H. Schulze's in seinem Preussischen Staatsrecht Bd. 2 (1877) S. 510 ff., und aus der neueren Litteratur insbes. auf Wolzendorff: „Die Grenzen der Polizeigewalt" Teil I 1905, Teil II 1906.

[2]) So definiert der Württemb. Jurist Joh. Jak. Moser (von der Landeshoheit in Polizeysachen, 1773) unter ausdrücklicher Ablehnung des bekannten Pütter'schen Standpunkts (S. 5): Polizey als diejenigen Rechte und Pflichten, auch daraus fliessenden Anstalten, welche die Absicht haben, der Untertanen äusseres Betragen im gemeinen Leben in Ordnung zu bringen und zu erhalten, wie auch ihre zeitliche Glückseligkeit zu befördern (S. 2); ähnlich in sm. Werk.; Von der deutschen Craysverfassung 1773 S. 736. Ueber die Grenzen der Polizeygewalt vgl. jedoch s. Werk: „Von der deutschen Untertanen Rechte und Pflichten" 1774, Kap. IV.

Noch im 19. Jahrhundert ist bei Eusebius Lotz: „Ueber den Begriff und den Umfang der Staatspolizeigewalt, ein Versuch" (1807) Polizei (unter Identifizierung mit Innerer Verwaltung, s. S. 27): „die direkte Tätigkeit der Regierung, . . . den Bürgern die Erreichung des

die in kühner Konstruktion aus dem naturrechtlich erklärten Staatsvertrag gefolgerte Konzentration aller Machtmittel zur Erreichung dieses Zwecks in den einen Kontrahenden, dem Landesherrn, dessen „guter Meinung“ gegenüber ein Untertan „sich eines begründeten jus contradicendi nicht anmassen könne“ [1]), und die warme Empfehlung einer merkantilistischen, vereinzelt auch „agrarmerkantilistischen“ Politik zur Beschaffung der finanziellen Mittel zur Durchführung dieses Zwecks [2]).

II.

All' diese Theorien mussten sich widerspiegeln im objektiven Recht. Erhielt dieses doch seine Fortbildung in der Hauptsache dadurch, dass die Regierung eines Landes sich vielfach kurzer Hand solchen theoretischen Anschauungen, welche ihren Zwecken gerade am meisten entsprachen, an-

Endzwecks des bürgerlichen Vereins, die höchstmöglichste Vervollkommnung möglich zu machen“; über Lotz vgl. Wolzendorff II S. 13f. Aehnlich spricht sich auch Rosshirt: Ueber den Begriff . . . der Staatspolizeigewalt“ 1817 aus. —

[1]) v. Cramer, Wetzlaer Nebenstunden Teil VII (1757) S. 81 ff. — Vom grössten Einfluss waren die naturrechtl. Theorien Chr. Wolffens „Vernünftige Gedanken von dem gesellschaftl. Leben der Menschen“ . . 1732 (vgl. Kap. V. S. 459 ff.), v. Justis (s. Note 2) u. v. Sonnenfels: „Sätze der Polizei-, Handlungs- und Finanzwissenschaft“, 1765 (S. 14 f.), „Grundsätze der Polizei . . . Wissenschaft“, 1770, welcher unter dem Titel „Wahrung der Sicherheit des Staats“ tatsächlich eudämonistischen Grundsätzen huldigt.

Ueber rechtsstaatl. Ideen bei Leibniz unten im 3. Abschnitt. Ueber Rousseau's „contrat social“: Jellinek, die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 1904. S. 5 ff.

[2]) insbesondere ausgebaut von v. Justi, „Grundsätze der Polizeiwissenschaft“ 1759; „Grundveste der Macht und der Glückseligkeit der Staaten“, 1761. Auch Chr. Wolff ist Merkantilist, vergl. seine „Oeconomia methodo scientifica pertractata“ 1754; ebenso J. J. Moser, der insbesondere in Württemberg seinen Einfluss in dieser Hinsicht geltend zu machen suchte, vergl. Winterlin, „Zur Geschichte des herzogl. württemb. Kommerzienrats“ in den Württ. Vierteljahrsheften für Landesgeschichte, N. F. Bd. XX (1911) S. 322.

schloss und sie unmittelbar in die Praxis umsetzte. Dies war um so eher möglich, als die legislativen und exekutiven Funktionen in der Einen Hand des Landesherrn grundsätzlich vereinigt waren. Hiezu kam, dass jene Theorien den absolutistischen Wünschen der Regenten meist in einer Weise entgegenkamen, dass diese zur Rechtfertigung ihrer Regierungsgrundsätze sich nur auf jene Schriftsteller[1]) mit ihrem Ansehen zu berufen brauchten. Die Grenzen des Wohlfahrtszwecks wurden schliesslich nur noch bestimmt durch sein Gutdünken.

1. So traten denn auch eudämonistische Grundsätze in Württemberg überall in Erscheinung: „Die Wohlfahrt und Glückseligkeit Unserer treugehorsamen lieben Untertanen in allen Stücken und auf alle mögliche Weise zu befördern“ wird wie Herzog Karl Eugen in einem Edikt betr. das Forstwesen vom 15. Oktober 1744 (Rey. XVI S. 630) als „das ohnabweichliche Augenmerk“ seiner „ganzen Regimentführung“ bezeichnet[2]). Die „Salus publica muss in jedem besonderen Zeitpunkt nach das summi Imperantis Bestimmung, Ziel und Massetzung abgemessen werden, denen nachher alle andere Gesetze, Verträge und Anordnungen billig zu weichen haben“, sucht derselbe Herzog in einer Resolution vom 3. Januar 1763 als Grundsatz aufzustellen[3]), und als i. J. 1785 die Stände sich beschwerten, dass er ohne ihr Vorwissen dem Kaiser einige Truppen überlassen habe, wurden sie mit der Bemerkung „die Handlungen des Herzogs seien alle dahin gerichtet das Wohl, den Ruhestand und die wahre

[1]) Eine Ausnahme unter ihnen machte J. J. Moser; aber selbst dieser hat — und zwar, so wie die staatsrechtlichen Verhältnisse damals lagen, auch mit Recht, — eine sehr geringe Meinung von der Aufgabe der Stände; vgl. Landeshoheit in Polizeysachen 1773 § 6, S. 7 ff.

[2]) Aehnlich Generalreskript vom 18. Nov. 1778 (Rey. XIV S. 937): „So angenehm es Unserem Landesväterlichen zärtlichen Herzen ist, Unsere lieben und getreuen Untertanen glücklich zu machen, so teuer ist uns die Regentenpflicht, sie vor Nachteil und Gefahren zu bewahren“.

[3]) Vgl. Wolzendorff II S. 57.

Glückseligkeit seiner Untertanen immer mehr zu befestigen und nach allen seinen Kräften zu verbessern“ zur Ruhe verwiesen [1]).

2. Die Freiheit des Individuums findet auch im Württemb. Recht nirgends auch nur Erwähnung. Um so mehr werden betont die Regierungsrechte des Landesherrn, schon seit dem westfälischen Frieden [2]) besonders aber seit dem Einsetzen der absolutistischen Bestrebungen Eberhard Ludwigs und seinen hauptsächlich auf diese zurückzuführenden Neuerungen in der Behördenorganisation [3]).

Mit dieser starken Betonung der Hoheitsrechte des Landesherrn bildete sich allmählich der Begriff der sog. „innerlichen oder eigentlichen Regierungsrechte“ [4]), umfassend die Wahrung der verfassungsmässigen Stellung des Landesherrn im Reichs- und Staatsorganismus, insbesondere der „Souverainitäts- oder Hoheitsrechte ex dominio supereminenti“ [5]), das landesherrliche Organisationsrecht [6]), Annahme von Untertanen, Auswanderung derselben, die — vielfach auch besonders erwähnten — Lehenssachen, sowie das allgemeine Aufsichtsrecht über Behörden, Beamte und die dem Staat eingegliederten Korporationen. In einem gewissen Zusammenhang damit stehen die sog. „Gratial- oder Gna-

[1]) Kapff, Einleitung zu den Kriegsgesetzen der Reyscher'schen Sammlung Bd. XIX S. XXXIX.

[2]) So schon in der Kanzleiordnung v. 1660 Pars II (Rey. XIII. S. 365).

[3]) Vgl. Wintterlin I S. 171, 66, fr. die Geh. Cabinetsordnung v. 1724 (Rey. XIII S. 1247); über die gleichlaufende Entwicklung in Preussen: Löning, Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen, Verw.-Archiv Bd. II S. 437 f.

[4]) Edikt Karl Eugens v. 1. II 1758 (Wintterlin I S. 72).

[5]) Rescript v. 19. V. 1714 (Sattler, Württ. Gesch. der Herzöge Bd. XIII § 161).

[6]) Ueber dessen Beschränkungen in Württemberg vgl.: Wintterlin I S. 169 ff.

densachen", welche *Joh. Jak. Moser*[1]) bezeichnet als „Gerechtsame, in deren Ausübung der Landesherr insofern freie Hand hat, dass ihre Erteilung in seiner Willkür beruht und niemand sie von ihm schlechterdings mit Recht fordern, mithin auch sich nicht mit Grund beschweren kann, wenn der Regent ihm in seinem Gesuch nicht willfahrt. Sie sind also gewissermassen denen Justiz- und Rechts- wie auch den Polizeisachen entgegengesetzt". Zur Behandlung dieser Gnadensachen wurde 1728 der Regierungsrat für zuständig erklärt[2]), i. J. 1736 jedoch für den unmittelbaren Vortrag beim Herzog ein eigenes Referat im Konferenzministerium geschaffen[3]), und dies wurde auch im Departementsdekret des nachmaligen Königs Friedrich vom 9. Januar 1798[4]) aufrechterhalten.

3. Wie ferner bei allen Massnahmen der Regierung jener Zeit das „Cameralinteresse"[5]) im Vordergrund stand, so bestimmten auch finanzpolitische Erwägungen Aufgabe und Richtungen der Polizei[6]). Hauptsächlich wird hiebei den Grundsätzen das seit Mitte des 17. Jahrhunderts zu einem System ausgebauten Merkantilismus[7]) wobei aber nicht nur

[1]) Landeshoheit in Gnadensachen 1773 S. 1. Moser rechnet hierunter insbes. Standeserhöhungen, Würden-, Wappen- und Titelverleihungen, ferner aber auch als „halbe Gnaden- und halbe Polizeysachen": Moratorien, Legitimation, venia aetatis, Marktrechts-, Stadtrechts- uud Druckfreiheitenverleihungen u. a. Ueber den Begriff der Gnadensachen, vgl. auch Spiegel a. a. O. S. 9.

[2]) Rey. XII S. 46.

[3]) Wintterlin I. S. 70.

[4]) Wintterlin I. S. 174.

[5]) Wie in Preussen: Schilling im Verw.-Archiv Bd. II S. 477 ff.

[6]) Vgl. z. B. die Edikte bei Reyscher VI S. 363 (1714), Bd. XVI S. 568 (1721), Bd. VI S. 350 (1729), Bd. VI S. 573 (1761). Von finanzpolitischen Gesichtspunkten ist insbesondere auch beherrscht die i. J. 1713 angestellte Landesvisitation (Rey. XIII S. 947), wie sich u. a. aus Art. XIII der Geh. Cabinetsordnung v. 1724 (Rey. XIII S. 1256) ergiebt.

[7]) insbes. auch in dem Bestreben des Herzogs nach Einfuhrverboten und nach (von den Landständen meist mit Erfolg heftig bekämpften) Monopolen. Ueber das Tabakmonopol Eberhard Ludwigs vgl. O. Linkh: „Das Tabakmonopol in Württemberg", 1894.

Gewerbe, Handel und Bergbau, sondern auch Ackerbau, Viehzucht, insbesondere aber Weinbau als die für Württemberg hauptsächlich in Betracht kommenden Finanzquellen weitgehendste Reglementierung fanden [1]), auch ein „Agrarmerkantilismus“ also Geltung hatte [2]). „Zu Flor und Aufnahm Unseres Herzogtums und Landen, Verbesserung unserer Landes-Oeconomie, Verschaffung besserer Nahrung denen Inngesessenen vor deren Ausländern, auch Vermehrung allerhand Fabriquen, Manufacturen und Handlungen, sonderlich damit das Geld nicht ausser Landes geführet werden möge“ [3]) wurde i. J. 1709 der Herzogl. Württemb. Kommerzienrat errichtet [4]). Merkantilistische Gesichtspunkte sind auch massgebend für die schärferen Massnahmen gegen den Luxus, die Errichtung einer eigenen „Polizeideputation“ zum Zweck der Ueberwachung der Luxusgesetze i. J. 1712 [5]), die Ausgabe von Taxordnungen für Trauerfeiern, Vergnügungen und Dispensationen von den Taxen. Der Erlass der Polizeiordnung vom 6. Dez. 1712 [6]) wird z. B. damit begründet, dass „Unordnungen und Exzesse in dem Polizey-Wesen“ nach und nach eingeschlichen, wodurch das Geld vor die kostbare ausländische Waren nicht nur häuffig ausser dem Land geführt, sondern auch Unsere Bedienten und Untertanen . . . . zur Abstattung ihrer Steuer und Schuldigkeiten sich untüchtig gemacht, auch ihre Kinder nach Absterbung der

[1]) Auch Colbert hatte ja schon diesen Standpunkt eingenommen.

[2]) Vgl. hierüber näher mit Quellenangaben: Schott, Merkantilpolitisches aus Württembergs Herzogszeit a. a. O. S. 245 ff.

[3]) Rey. XIII S. 870. Der letztere Umstand wird auch berücksichtigt bei der Art der Beschäftigung der in dem 1710 errichteten Waisen- Zucht- und Arbeitshaus Internierten, s. Rey. XIII S. 875.

[4]) der später bezeichnenden Weise mit der Rentkammer vereinigt wurde (1737—55). Ueber seine Geschichte vgl. ausführlich Wintterlin in der Württembergischen Vierteljahrschrift für Landesgeschichte. N. F. XX (1911) S. 310 ff.

[5]) Wintterlin Gesch. der Behördenorganisation I S. 101.

[6]) Rey. XIII S. 921.

Eltern in Armut gesetzt" werden. Die Wechselordnung vom 24. März 1759[1]) ist erlassen „zum Besten sowohl der . . . Kauffmannschaft, als auch der übrigen sammtlichen Innwohnern, nicht weniger zu desto mehrerer Emporbringung der bereits vorhandenen oder künftig noch weiter hinzukommenden Handlungs-Gesellschaften, Fabriquen, Manufacturen und übrigen Handels und Wandels, sodann endlich zu desto mehrerer Gründ- und Befestigung des offentlichen Credits, als einer Grund-Säule eines glücklich und weislich regierten Staats". [2]) Die staatsökonomische oder — wie es bald hiess — staatswirtschaftliche Seite war also ein Hauptgegenstand der polizeilichen Tätigkeit im 18. Jahrhundert.

4. Im Zusammenhang mit diesen volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten stand auch eine eingehendere und schärfere Regelung und Aufsicht über die ökonomische Verwaltung der Communen[3]). Die gesamte Gemeindeverwaltung unterstand ja von jeher in grösserem oder geringerem Umfang der unmittelbaren Aufsicht der landesherrlichen Vögte[4]). Die Zustände nach dem 30jährigen Krieg hatten aber dazu geführt, speziell der ökonomischen Verwaltung der Kommunen erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken; es wurde daher i. J. 1668 eine eigene Kommission für das Landrechnungswesen, die „Landrechnungsdeputation" eingesetzt, welche sodann — nach vorübergehender Aufhebung[5]) i. J. 1736 dauernd als besondere Behörde — und zwar unter dem Vorsitz des Rentkammerdirektors — für die Oberaufsicht über die gesamte ökonomische Verwaltung der Gemeinden und Amtskörper-

[1]) Rey. VI S. 520.

[2]) Weitere Belege siehe bei Schott a. a. O. S. 268 ff.

[3]) Vgl. in dieser Hinsicht insbesondere Communordnung vom 1. VI. 1758 (Rey. XIV S. 537), Kap. 3 Abschn. 4 § 7, Cap. 4 § 1, Kap. 3 Absch. 1 § 2, Absch. 2 § 1, 3 § 3 u. a.

[4]) Vgl. des Näheren: Wintterlin I S. 55, II S. 213.

[5]) 1722—1736.

schaften fortbestand[1]), während in nichtökonomischer Hinsicht die Gemeinden nach wie vor der Aufsicht der allgemeinen Regierungsbehörden unterstanden[2]).

III.

So heben sich also wieder Spezialgebiete der inneren Verwaltung von der allgemeinen Polizei in immer bestimmterer Weise ab, und dies führte zu einer Wiederholung des bereits um die Wende des 17. Jahhunderts bemerkten Vorgangs: die Rechtssprache[3]) beginnt unter Polizei nicht mehr die gesamte innere Verwaltung zu verstehen, sondern wiederum unter Ausscheidung besonders behandelter Hauptzweige ein engeres Gebiet, nur einen Teil der früheren Polizei[4]), während für das ganze Gebiet der letzteren jetzt vielfach der Ausdruck „Regierungssachen" benützt wird. Innerhalb des Gebiets der Polizei selbst beginnt man ferner nach Materien zu spezialisieren, es wird z. B. von Gesundheits-, Armen-, Wasserpolizei gesprochen[5]), auch kommt die Unter-

[1]) Wintterlin I S. 87 f., 92; vgl. ferner die Communordnung. Für die neuwürttembergischen Lande wurde durch Generalreskript vom 21. II. 1803 (Rey. XIV S. 1220) „bei dem wichtigen Einfluss, welchen eine zweckmässige Verwaltung des den Kommunen und bürgerlichen milden Stiftungen zustehenden Vermögens auf das Wohl des Ganzen hat, zur Führung der höheren Aufsicht hierüber bei jeder der 3 Landvogteyen ein eigenes „Landvogteyökonomiekollegium" errichtet, welches jener altwürttemb. Landrechnungsdeputation entsprach; vgl. auch Wintterlin I S. 189.

[2]) Communordnung Kap. 1 Absch. 2 § 4, Abschn. 10 § 1.

[3]) Die württ. Litteratur (vgl. C. F. Gerstlacher, Sammlung aller einzeln ergangener Gesetze u. a. Normalien 1759/60, Vorrede 3. und 7. Seite; Joh. Jak. Moser, Von der Landeshoheit in Regierungssachen überhaupt 1772, in Polizeisachen 1773) setzt Polizei noch vollständig gleich mit innerer Verwaltung.

[4]) So weist das Dekret v. 11. II. 1758 betr. Einsetzung von 3 Kabinetsministern dem einen derselben zu: „Das Departement aller innerlichen Regierungs- Justiz- Polizey- Lehen- und darein gehörige Sachen"; Wintterlin I S. 72.

[5]) Vgl. Gen. Resc. v. 11. XII. 1790 (Rey. XIV S. 1063) und das heute noch in Geltung stehende vom 20. II. 1792 (Rey. XIV S. 1076) betr. die Flusspolizei.

scheidung zwischen Landes- und Ortspolizei auf. Bereits klingt aber durch eine Betonung der negativen Seite der Verwaltungstätigkeit, der „Regentenpflicht, die Untertanen vor Nachteil und Gefahren zu verwahren", welche *J. St. Pütter* in seinem 1770 erschienen[1]) Werk: Institutiones juris publici Germanici, mit dem in lib. VII, cap. III § 331 enthaltenen bekannten Satz: „ea supremae potestatis pars, qua exercetur cura avertendi mala futura dicitur ius politiae. Promovendae salutis cura propie non est politiae", als das eigentliche Wesen der Polizei bezeichnet hat.

Die Entwicklung des Polizeibegriffs beginnt also von der Mitte des 18. Jahrhunderts ab in eine neue Phase einzutreten. Die Klärung bringt die organisatorische Gesetzgebung des nachmaligen Königs Friedrichs I. und des Königs Wilhelm I.

Diese setzt ein mit dem Organisationsedikt für die neuwürttembergischen Lande vom 1. Januar 1803[2]). In diesem werden zunächst den „Finanz- und Justizsachen" gegenübergestellt die „Regierungssachen" — also nicht mehr wie früher die „Polizeisachen", ausserdem wird jetzt in ganz bestimmtem Sinn unterschieden zwischen den „eigentlichen Regierungsangelegenheiten" und dem „Polizeifach[3]). In diesem Manifest, wie auch in den für die Landvögte erlassenen Instruktionen[4]) findet sich auch zum ersten Mal der in Württemberg heute noch sehr gebräuchliche und für die Abgrenzung der

[1]) Vor Pütter hat schon v. Sonnenfels: „Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft" (3. Aufl. 1770 S. 29) den Polizeizweck begrifflich auf den Sicherheitszweck zu beschränken versucht, im Einzelnen sich aber hieran entfernt nicht gehalten.

[2]) Rey. XIV S. 1209.

[3]) bei der Abgrenzung des Geschäftskreises des 1. Senats der Oberlandesregierung, Rey. XIV S. 1213.

[4]) Vgl. Abs. 4 des Edikts und die bei Winterlin I S. 333 abgedruckte Instruktion von 1803.

Zweige der inneren Verwaltung bedeutsame Ausdruck „Regiminalangelegenheiten“ [1]).

Das zweite Organisationsmanifest vom 18. März 1806 [2]) teilt die Aufgaben des „Departements des Innern“ [3]) — für das Kirchen- und Schulwesen war ein besonderes Ministerium gebildet [4]) — bereits ein in das polizeiliche, staatse wirtschaftliche [5]) und Regiminalfach. Das polizeiliche und Regiminalfach untersteht nach ihm der Oberlandesregierung (§ 16), das staatswirtschaftliche Fach, zu welchem nach § 20 auch die „Oekonomie der Communen, priorum corporum und Spitäler“, sowie das „Oekonomische der Unversität“ gehört, einer besonderen Behörde, dem Oberlandesökonomiekollegium. Nach jener Dreiteilung werden auch die Geschäfte der Mittelinstanz, der Kreishauptleute, geschieden [6]), und von derselben grundsätzlichen Scheidung gehen auch die neuen Organisationsbestimmungen für das Ministerium des Innern von 1807 [7]) und 1811 [8]) und später die für den 1816 wiederhergestellten Geheimen Rat [9]) aus.

Das Hauptedikt vom 31. Dezember 1818 [10]) bezeichnet sodann als „Hauptgegenstände des Berufs des Oberamtmanns

[1]) Der Ausdruck ist vermutlich auf Hohenthal, De politia 1776, zurückzuführen, welcher zuerst neben politia ein „regimen“ erwähnt. Sonst findet sich der Ausdruck nirgends.

[2]) Rey. III S. 249.

[3]) Das österr. Recht spricht schon 1749 von einem „Direktorium in internis“, das sich jedoch auch auf das Finanzwesen erstreckte; vgl. L. v. Ebengreuth, S. 527,

[4]) Ueber die Zuteilung weiterer Geschäfte der inneren Verwaltung an andere Ministerien, vgl. Wintterlin I S. 254.

[5]) Mitunter auch „nationalwirtschaftliches“ Fach (z. B. in der Geh. Ratsinstruktion von 1816) genannt.

[6]) Vgl. § 25 des Manifests und die Instruktion vom 3. Mai 1806, Rey. XV, 1 S. 16.

[7]) Rey. XV, 1 S. 104.

[8]) Rey. XV, 1 S. 512.

[9]) Rey. III, S. 339.

[10]) Rey. XV, 1 S. 1108, wodurch übrigens die Trennung der Justiz von der Verwaltung auch in den unteren Instanzen durchgeführt wurde.

die eigentlichen Regierungssachen, die gesamte Polizei und die Aufsicht über die Oekonomie und das Rechnungswesen der öffentlichen Körperschaften", und nach der bis 1889 giltig gewesenen Instruktion vom 21. Dezember 1819 [1]) fungieren die Kreisregierungen (als Mittelbehörden) als die „obersten Behörden in ihrem Kreisbezirk für alle Gegenstände der Landesverwaltung im Regiminalfach, in dem der Staatspolizei und Staatswirtschaft, und für die Verwaltung des Vermögens der Gemeinden der Oberamts- u. a. öffentlicher Körperschaften und Stiftungen". Im Anschluss an das V. Edikt vom 18. November 1817 [2]) zählt diese Instruktion ferner den Geschäftskreis der Regierungen, wie weiter unten gezeigt werden wird, im Einzelnen auf, ebenfalls nach den drei Hauptzweigen Regiminalfach, Fach der Allgemeinen Landespolizei, sowie Aufsicht und Leitung der Oekonomie der Kommunen, wobei bemerkenswerter Weise das Fach der Staatswirtschaft unter der Rubrik Landespolizei, als Unterabteilung aufgeführt ist. Ebenso liegt jene Scheidung zu Grunde der kasuistischen Aufzählung der Geschäfte der Oberämter in § 69 des Verwaltungsedikts vom 1. März 1822 [3]), was wiederum zurückgeht auf § 2 des II. Edikts vom 31. Dezember 1818 [4]).

Hieraus ist nun jedenfalls so viel ohne Weiteres ersichtlich, dass das Regiminalfach, sowie die Leitung und Aufsicht der Oekonomie der Kommunalkörper nicht mehr zu den Angelegenheiten des allgemeinen Polizeifachs gerechnet werden. Es hat sich also einmal die ökonomische Verwaltung der Kommunalkörper [5]), entsprechend der

[1]) Reg. Bl. S. 931.
[2]) Rey. III S. 478.
[3]) Reg. Bl. 1822 S. 131.
[4]) Reg. Bl. 1819 S. 17 ff.
[5]) Vgl. insbes. bezüglich der Gemeinden § 97 des Verw.-Edikts, wie auch Ziff. I, Abs. 6 des Hauptedikts vom 31. Dez. 1818,

bereits im 18. Jahrhundert erfahrenen selbstständigen Behandlung und der besonderen Erwähnung in den organisatorischen Edikten[1]), beim Abschluss dieser Organisation (ca. 1820) von der allgemeinen Polizei abgesondert. In gleicher Weise ist ebenso endgiltig ausgeschieden: die Regiminalverwaltung. Während das erstere Gebiet, die ökonomische Kommunalverwaltung keiner genaueren Feststellung bedarf, frägt es sich hiegegen, welches Gebiet die Gesetzgebung mit dem letzteren Ausdruck umschrieben wissen will. Eine authentische Definition ist in den massgebenden Gesetzen nirgends gegeben. Man ist daher darauf angewiesen, aus dem Inhalt der diesen Begriff führenden Gesetze und der durch ihn umfassten Materien durch Aufstellung gemeinsamer Merkmale zu einem Begriff zu gelangen[2]).

Das Organisationsmanifest vom 1. Januar 1803 (Ziffer IV a. E.) und dementsprechend die Instruktion für die Landvögte gebrauchen den Ausdruck Regiminalangelegenheiten jedenfalls noch in einem sehr unbestimmten Sinn. Hiegegen lässt bereits das Organisationsmanifest vom 18. März 1806 und bald darauf die Kgl. Verordnung betr. die Neuorganisation des Ministeriums des Innern vom 22. Juni 1807 erkennen, dass unter das Regiminalfach einmal die „Wahrung der Kgl. Souverainitätsrechte“[3]) fällt, weiter aber auch: die Aufsicht über die Behörden und Beamten des Departements des Innern, die Bestellung, Bestätigung, Verpflichtung der letzteren, Aufnahmen ins Untertanen- und Bürgerrecht, Schutz- und Schirmerteilungen, Mitleitung der Militärkonscriptionen und Vollziehung der hierüber gegebenen Ge-

[1]) Vom 18. III. 1806, 22. VII. 1807, 1. VII. 1811, 8. XI. 1816.

[2]) Ebenso Schanze: Die Polizei, in Fischers Zeitschrift Bd. 32 S. 97.

[3]) Ebenso rechnet die Geheimeratsorganisation vom 8. März 1816 die „Wahrung der Kgl. Regierungs- und Lehensrechte“ unter das Regiminalfach; dasselbe gilt von der gleichlautenden Stelle in dem der Verfassungsurkunde von 1819 zu Grunde liegenden ständischen Entwurf von 1816 (§ 25), vgl. Fricker, Die Verfassungsurkunde für das Kgr. Württemberg, mit dem offiziellen Auslegungsmaterial (1865) S. XXIX.

setze, Abzugs- und Nachsteuersachen, Erkenntnisse über Personal- und Frohnfreiheiten und über Steuerbeschwerden [1]). Das IV. Edikt vom 18. November 1817 [2]) ersetzt das Wort Regiminalangelegenheiten durch den bereits im 18. Jahrhundert gebrauchten und in seinem Sinn feststehenden Ausdruck „eigentliche Regierungsangelegenheiten", dasselbe ist der Fall in dem mehrfach erwähnten Hauptedikt vom 31. XII. 1817 (s. Ziff. II Abs. 3 das.). In eingehender Weise giebt aber jene oben erwähnte Instruktion für die Kreisregierungen vom 21. Dezember 1819 [3]) eine Erläuterung des Begriffs „Regiminalsachen", insofern hier als unter den Hauptteil „A. Regiminalfach" (§§ 5—10) fallend folgende Materien, in 6 Gruppen verteilt, aufgezählt werden:

„1) Angelegenheiten im Verhältnis des Staats gegen Auswärtige;
2) Wahrnehmung der Rechte des Staats im Innern (staatsrechtl. Verhältnisse der Staatsbürger, Stände, Korporationen; Regalien; Wahlen u. a.);
3) Militärangelegenheiten;
4) Einwirkung auf die Staatsverbindungen (= Kommunalkörper) im Innern;
5) Einwirkung und Aufsicht über die untergeordneten Organe der Staats- und Gemeindeverwaltung;
6) Sammlung statistischer Notizen",

jeweils erläutert durch speziellere Anführung der einzelnen Angelegenheiten.

Nach dieser kasuistischen Aufzählung der unter die Regiminalverwaltung fallenden Geschäftsgegenstände betreffen die Regiminalsachen offenbar diejenigen Verwaltungsangelegenheiten, welche es zu tun haben mit der Grundverfassung

[1]) Die weiter aufgeführte Dispensation Minderjähriger, eine frühere „Gnadensache" wurde am 1. Juli 1811 (Rey. XV, 1 S. 515) an das Justizministerium verwiesen.

[2]) Rey. III S. 468.

[3]) Reg.-Bl. S. 931.

des Staats, seinen Organen und dem grundsätzlichen Verhältniss zwischen Staatsgewalt und Untertan, einschliesslich der Militär- und Steuerangelegenheiten, soweit sich die innere Verwaltung mit solchen zu befassen hat. Die Regiminalverwaltung [1]) hat also zum Geschäftsgegenstand das Verfassungsrecht, das Staatsrecht im engeren Sinn [2]) und umfasst diejenige Staatstätigkeit auf dem Gebiet der inneren Verwaltung, welche nicht unmittelbar auf die Verwirklichung des Staatszwecks gerichtet ist, sondern den Staat in seinem Organismus [3]) erhalten soll, um ihn in den Stand zu setzen, seine Zwecke zu erfüllen; die Regiminalverwaltung ist somit in gewissem Sinn nur eine Hilfstätigkeit der eigentlichen Verwaltung und umfasst in dieser Hinsicht mit Recht auch die Mitwirkung bei den Angelegenheiten der Militärverwaltung [4]). Sie hat aus dem 18. Jahrhundert die eigent-

[1]) In einem weiteren Sinn spricht man heute noch von Regiminalfach bei der Gegenüberstellung mit Finanz- oder Justiz-Fach z. B. bei dem Studium und den Prüfungen der Beamten (vgl. auch die Prüfungsordnung v. 18. II. 1837 (Rgbl. S. 81); dieser weitere Ausdruck hat aber mit der Rechtssprache nichts zu tun. Hiegegen wird nach einem allgemeinen Sprachgebrauch unter Regiminalverwaltung im weiteren Sinn auch die Aufsicht über die Kommunalverwaltung einschl. der Vermögensverwaltung gerechnet z. B. in der Wendung „regiminelle Genehmigung eines Beschlusses". Aehnlich in Preussen; über die Berechtigung dieser Ausdehnung des Begriffs, vgl. Rosin, Pol. Verordnungsrecht in Preussen 1895, S. 138 f.

[2]) Vgl. hiezu v. Stengel, Organisation der preussischen Verwaltung (1884) S. 6; Jellinek, Allgemeine Staatslehre (1900) S. 351 ff.

[3]) Dies ist auch zu entnehmen aus § 43 der Deklaration des Hauses Turn und Taxis vom 8. VIII. 1819 (Rey. XV, 1 S. 1192); insbes. aber aus § 69 lit. a und b des Verwaltungsedikts v. 1. III. 1822.

[4]) C. H. L. Hoffmann hat in seinem Aufsatz „Ueber den Begriff, den Inhalt und die Bedeutung des positiven Staatsverwaltungsrechts in dessen engerem Sinn", Ztschs. f. d. ges. Staatswissenschaft Bd. 1 (1844) S. 190 ff., die Regiminalverwaltung zunächst richtig bezeichnet als „denjenigen Zweig der Staatstätigkeit, welcher die Aufgabe hat, die Hoheitsrechte des Staats und der ihn repräsentierenden Staatsgewalt und somit den Staatsorganismus im Allgemeinen zu wahren und zu erhalten", bewegt sich aber mit dem Beisatz „insoweit als dies nicht den übrigen

lichen Regierungssachen und einen Teil der Gnadensachen aufgenommen.

Bei einem Vergleich mit Preussen entsprechen die Regiminalsachen Württembergs im Wesentlichen [1]) den Landeshoheitssachen in Preussen in der Gesetzgebung dieser Periode, umfassend „sämtliche vorbehaltenen Rechte des des Staats, welche sich auf die inneren Verhältnissen desselben zu seinen Untertanen beziehen“ (§ 3 der Kgl. preuss. Verordnung vom 26. Dezember 1808)[2]), oder wie aus dem Publikandum vom 16. Dezember 1808[3]) zu entnehmen ist, „alles, was auf die Grundverfassung des Staats und des inneren Staatsrechts Bezug hat“, „alle inneren Angelegenheiten der Landeshoheit“ (§ 2 der Instruktion für die K. pr. Regierungen vom 23. Oktober 1817)[4]), während die preussischen Regierungen als „Landespolizeibehörden die Fürsorge wegen des Gemeinwohls der Untertanen sowohl in negativer als positiver Hinsicht“ wahrzunehmen haben [5]).

Verwaltungszweigen in besonderer Beziehung auf sie obliegt“, in einem Zirkelschluss. — Zutreffend wird das Gebiet der Regiminalverwaltung positiv charakterisiert von Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 138. — Die Wesensverschiedenheit von Regiminalverwaltung und Verwaltung i. e. S. rechtfertigt es auch, wenn Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I S. 16, die Behandlung des Organisationsrechts dem Staatsrecht zuweist, wogegen sich Spiegel a. a. O. S. 60 wenden will.

[1]) Bezüglich der Einbeziehung der Militärangelegenheiten in die Landeshoheitssachen ist die Gesetzgebung in Preussen schwankend; die Jagd- und Frohnbeschwerden werden in Württemberg — wegen des engen geschichtl. Zusammenhangs mit den landesfürstlichen Regalien — zu den Regiminalsachen gerechnet, in Preussen zu den Polizeisachen; umgekehrt verhält es sich mit den Zensurangelegenheiten.

[2]) Preuss. Gesetzessammlung 1808 S. 464.

[3]) Preuss. Gesetzessammlung 1808 S. 363.

[4]) Preuss. Gesetzessammlung 1817 S. 248; vgl. hierüber v. Stengel a. a. O. S. 79.

[5]) Vgl. § 3 der Kgl. Verordnung v. 26. XII. 1808; §§ 34, 50 der Instruktion vom gleichen Tage, sowie § 7 der Instr. v. 23. X. 1817.

Vgl. des Näheren, insbes. auch über den Zusammenhang mit den Lehren Adam Smith's: Foerstemann a. a. O. S. 15, 477 f. u. über den

Hienach kann das Gebiet der Regiminalverwaltung positiv umschrieben werden[1]), es hebt sich in bestimmter Weise aus dem Gebiet der inneren Verwaltung heraus und bildet mit der Leitung und Beaufsichtigung der ökonomischen Verwaltung der Kommunalkörper zusammen den gesetzlich gegebenen Gegensatz zur Polizeiverwaltung[2]).

Polizei ist also zu Beginn des Verfassungsstaats wiederum als Ausschlussbegriff zu umschreiben und zu bezeichnen als

die Tätigkeit der inneren Verwaltung mit Ausschluss der Regiminalverwaltung, sowie der Leitung und Beaufsichtigung der ökonomischen Kommunalverwaltung.

III. Abschnitt.

Das Aufkommen des engeren, auf den Abwehrzweck beschränkten Polizeibegriffs in Württemberg zu Beginn des 19. Jahrhunderts.

I.

Sucht man nun zu umschreiben, welche Gebiete die Polizei in jener Zeit positiv umfasst hat, so fällt zunächst in die Augen, dass das neben der Regiminal- und Polizeiverwaltung mehrfach erwähnte[3]) staatswirtschaftliche Fach[4])

Polizeibegriff dieser preussischen Verordnungen überhaupt: Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 127 ff., 136, Pol.-Begriff S. 72 ff., Wolzendorff II S. 27 ff.

[1]) Ueber das Inkorrekte einer negativen Abgrenzung der Regiminalverwaltung, insbes. gegen die oben S. 35 Note 2 angeführte Hoffmanns, vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 137 Note 17.

[2]) Dementsprechend scheidet auch die 1811 erschienene amtliche „Zusammenstellung" die Gesetze und Verordnungen in solche „über Gegenstände des Regiminal- u. Polizei, auch das Commun-Administrationswesens".

[3]) Vgl. Organisationsmanifest vom 18. III. 1806, und die Organisationsedikte von 1807, 1811, 1816 (s. ob. S. 42).

[4]) Der Inhalt desselben ist insbesondere zu entnehmen aus dem Organisationsmanifest vom 18. III. 1806 (Rey. III S. 249). —

Bemerkenswert ist die nachdrückliche Betonnung von Massnahmen zur Beförderung der Landwirtschaft im Sinne der physiokratischen Lehre,

als selbstständiger Zweig der inneren Verwaltung neben dem polizeilichen Fach sich auf längere Dauer nicht zu halten vermochte, und dass jedenfalls zu Beginn des Verfassungsstaats jenes nur mehr wieder einen Teil der allgemeinen Polizeiverwaltung bildete.

Schon ein Reskript der Oberregierung vom 17. Januar 1811 (*Rey.* XV, 1 S. 467) betr. die „Erstattung halbjähriger Berichte über wichtige Vorfälle, welche die Landespolizei überhaupt oder auch die Ortspolizei betreffen" lässt dies erkennen, insofern nach diesem unter dem Titel „Wohlfahrtspflege" zu berichten ist nicht nur über „Hindernisse der Landeskultur", sondern auch über Ereignisse, welche dieselbe und „die landwirtschaftliche Produktion begünstigen und befördern", und unter der Rubrik „Kunstfleiss und staatswirtschaftliches Gewerbe" sind aufzuführen einmal „Hindernisse des Kunstfleisses", dann aber auch „Beispiele von zunehmendem Kunstfleiss".

Insbesondere aber heben die Verfassungsentwürfe das staatswirtschaftliche Fach nicht mehr aus dem polizeilichen heraus. Unter der Ueberschrift „Vom Polizeiwesen" werden in der erläuternden Beilage zu Cap. VII, Abt. V (§§ 183-190) [1]) des Kgl. Verfassungsentwurfs vom 3. März 1817 (*Rey.* III S. 433) eine Reihe von Massnahmen erörtert, die unstreitig staatswirtschaftlicher und wohlfahrtsbefördernder Natur sind; es wird z. B. hier von den polizeilichen Zwecken des „Postwesens" von „Begünstigung der Freiheit des Handels", von „Beförderung des Holznachwuchses in Waldungen", „Einrichtung von Hilfskassen" u. a. gehandelt.

---

welche schon zu Ende der Regierungszeit Herzog Karl Eugens eingesetzt hatte (s. auch Wintterlin, Gesch. d. hzgl. württ. Kommerzienrats a. a. O. S. 325).

[1]) woselbst auch der in die Verfassungsurkunde (§ 90) endgiltig übergegangene Rechtssatz, dass bei Gesetzen, Verordnungen und Anstalten im „Landespolizeiwesen" die allgemeinen Bestimmungen über die Mitwirkung der Stände bei Gesetzen überhaupt (§§ 88, 89) Anwendung zu finden haben, aufgestellt wird.

Ebenso hat die Kreisregierungsinstruktion vom 21. Dezember 1819 — ähnlich wie die preussische Instruktion vom 23. Oktober 1817 [1]) das staatswirtschaftliche Fach und die hieraus entspringenden Aufgaben der „Beförderung des Ackerbaues, der Viehzucht, des Handels und der Industrie“ und was damit zusammenhängt, ausdrücklich als Teil der „allgemeinen Landespolizei [2])“ aufgeführt und von derselben Anschauung geht auch § 69 lit. 1 des Verwaltungsedikts vom 1. März 1822 aus. Das Württembergische Recht rechnete also um diese Zeit auch die wohlfahrtsbefördernde Tätigkeit unter Polizei, und damit ergiebt sich im Zusammenhalt mit den früheren Edikten eine gewisse Urbestimmtheit dieses Ausdrucks.

Tatsächlich sprechen denn auch eine Reihe von Edikten ausdrücklich von Polizei in einem doppelten Sinn. Bereits die Instruktion der Landvögte vom 25. Februar 1803 (*Wintterlin,* a. a. O. S. 333) geht aus von einem Begriff der „Polizei im ausgedehnteren Sinn“ und führt im Zusammenhang damit als Beispiele an u. a. „Sicherheitsanstalten“ und „Landeskultur“ ferner wird zur „Polizei im Allgemeinen“ in der K. Verordnung betr. eine neue Organisation des Departements des Innern vom 22. Juli 1807 (*Rey.* XV S. 104) offenbar auch die „staats- und landwirtschaftliche Polizei“ gerechnet, in ganz bestimmtem Sinn aber scheiden spätere Verordnungen zwischen „Polizei im Allgemeinen und im engeren Sinn“, zuerst die K. Verordnung am 12. Februar 1812 (*Rey.* XV., 1 S. 576) betr. den Geschäftskreis des als besondere Behörde neu errichteten Polizeiministeriums [3]). Was nun unter diesem engerem Polizeibegriff zu verstehen ist, dies ergiebt sich unmittelbar aus der Instruktion vom 7. Februar 1808 [4]), welche anlässlich der Verstaatlichung der

[1]) Vgl. Wintterlin II S. 92 f, Wolzendorff II, S. 28 ff.

[2]) Dieser Ausdruck kommt Ende des 18. Jdts. auf; vgl. z. B. Generalreskript v. 19 April 1779 (Rey. XIV. S. 939).

[3]) Vgl. über dieses Wintterlin I S. 303 ff. 207 f.

[4]) Grösstenteils abgedruckt bei Wintterlin I S. 208 ff.

Polizei in den beiden Residenzstädten Stuttgart und Ludwigsburg für den später unter jenem Polizeiministerium stehenden Oberpolizeidirektor der letzteren erlassen worden ist. In dieser Instruktion wird Polizei positiv definiert als „die Sorgfalt der höchsten Staatsgewalt, gemeinschaftliche Uebel im Innern zum Wohl der Einzelnen zu verhüten und abzuwenden“ (§ 6 der Instr.). Die „der Polizeiaufsicht unterliegenden Gegenstände“ [1]) lassen erkennen, dass nicht nur die „öffentliche und Privatsicherheit“ zu schützen ist, sondern auch die „öffentliche Wohlfahrt“, die „Zierde und Bequemlichkeit“, dass aber der Gesichtspunkt der Abwehr[2]) die Richtung der Tätigkeit des Oberpolizeidirektors bestimmen soll.

Hier ist also der Begriff der Polizei wesentlich enger umschrieben als der den organisatorischen Edikten zu Grunde liegende: Die positive Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt ist aus ihm auszuscheiden; Wohlfahrtsschutz und Sicherung ist als seine Aufgabe und seine Schranke bezeichnet.

Ebenso wird in dem bereits oben erwähnten Reskript der K. Oberregierung betr. die Erstattung periodischer Berichte über wichtige Polizeivorfälle vom 17. I. 1811 unterschieden zwischen „Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei“; unter letzterer aber nicht nur die „Hindernisse der Landeskultur“ und des „Kunstfleisses“, sondern auch Ereignisse, welche diese befördern, begriffen; es werden also auch hier die

[1]) Die Aufzählung der zahlreichen Gegenstände würde zu weit führen. Die einzelnen Ueberschriften lauten: öffentliche Ruhe und Sicherheit; Privatruhe und -Sicherheit; nötigste Lebensbedürfnisse; öffentliche Wohlfahrt und Sicherheit; Unglücksfälle bei Menschen, Vieh und durch Feuer; Zierde und Bequemlichkeit. Hiezu kommt dann noch ein an sich nicht polizeilicher aber wohl aus Zweckmässigkeitsgründen in der Instruktion aufgeführter Gegenstand: Verteilung der Quartierlasten, vgl. d. Näheren den Abdruck bei Winterlin I. S. 208 ff.

[2]) Ueber die Gesichtspunkte einer Klassifikation der Definitionen von „Polizei“ nach Zweck (Abwehr bezw. Förderung) und Mittel (Zwang bezw. Pflege), s. Schanze in Fischer's Zeitschrift Bd. 35, S. 90, 93.

Aufgaben der Polizei bewusst zerlegt in solche, die es zu tun haben mit Abwehr und in solche, deren Ziel Wohlfahrtsbeförderung ist [1]).

Man hat es also jetzt tatsächlich mit zwei Polizeibegriffen zu tun, einem weiteren, allgemeineren, wie er insbesondere der Verfassungsurkunde und dem Verwaltungsedikt zu Grunde liegt, negativ bestimmt als Tätigkeit der inneren Verwaltung mit Ausnahme der Regiminal- und ökonomischen Kommunalverwaltung, positiv umfassend sowohl die Staatstätigkeit, welche die der allgemeinen Wohlfahrt drohenden Hindernisse und Gefahren verhüten und abwendet, „abwehrt" als auch diejenige, welche den bestehenden Kulturzustand verbessert, ihn positiv hebt, „befördert" [2]) und einem engeren, der nur jene abwehrende Tätigkeit umfasst.

II.

Diese Entwicklung lässt erkennen, dass die in Reaktion gegen die Allgewalt des Polizeistaats entstandenen Lehren *Kants* [3]) und *v. Bergs* [4]) und der Standpunkt des preussischen

[1]) Der Ausdruck „Wohlfahrtspolizei" ist, wie schon aus Obigem ersichtlich ist, zweideutig, (vgl. hierüber Schanze a. a. O. S. 105 f., Funke, „Das Wesen der Polizei" in der Zeitschrift für ges. Staatsw. (1844) S. 123 f.). Er wird daher im Text tunlichst vermieden. In der Literatur wird Wohlfahrtspolizei i. S. von Wohlfahrtsbeförderung vielfach auch als „Regierung" i. e. S. der Polizei gegenübergestellt.

[2]) Ueber die Differenzierung der Staatszwecke, und den engen Zusammenhang von positiven und negativen Funktionen der Verwaltung vgl. Funke: Das Wesen der Polizei, a. a. O. S. 7 f., 135, 53 ff.

[3]) Insbesondere in seinem „Metaphysischen Anfangsgründen der Rechtslehre" (1797). Leibniz hat zwar nach Ruck, „Die Leibnizische Staatsidee" (1909) S. 88, 95, 105 ff., bereits ein Jahrhundert vor Kants Auftreten, rechtsstaatliche Anschauungen vertreten, ist aber zu seiner Zeit damit nicht durchgedrungen.

[4]) In Teil I. S. 12 ff. seines Handbuchs des Teutschen Polizeyrechts, I. Aufl. 1799 (in Folgendem zit. nach der II. Aufl. 1802; über den Uebergang zur negativen Definition in Teil IV. s. oben S. 31 f. Aehnlich wie v. Berg (in Teil I) hat auch das einflussreiche „Teutsche Staatsrecht" N. T. Gönner's (1804) den Begriff der Polizei (nicht aber auch den Zweck

A. L. R. [1]) auch auf das württ. Recht ihren Einfluss ausgeübt haben [2]). Es lässt sich zwar nicht mit Bestimmheit behaupten, dass schon jene selbstständige Betonung des staatswirtschaftlichen Fachs neben dem polizeilichen in den organischen Edikten zu Beginn des 19. Jahrhunderts eine Folge dieser Einwirkung gewesen und das spätere Aufgeben dieser Scheidung nur auf das Wiedererwachen polizeistaatlicher Ideen in der Restaurationsperiode zurückzuführen ist, wie dies für Preussen zutreffen mag [3]). Jedenfalls aber ist so viel sicher, dass die Grundsätze, welche *v. Berg* in T. I seines Polizeirechts für die Merkmale seines Begriffs der Polizei als „der Sorgfalt der höchsten Gewalt künftige gemeinschädliche Uebel [4]) im Innern des Staats zu verhüten und abzuwenden" (*v. Berg* a. a. O. S. 12) aufgestellt, und die Einteilung der Polizei in die einzelnen Zweige im 3. Buch seines Werks auch jener württ. Instruktion v. 7. II. 1908 zu Grunde liegen. Hier wie dort ist auch trotz der begrifflichen Einschränkung der Polizeigewalt tatsächlich eine weite Ausdehnung der von ihr wahrzunehmenden Zwecke

des Staats) auf den Sicherheitszweck einzuschränken versucht (s. §§ 275 328); über Gönner vgl. Wolzendorff II, S. 16.

[1]) das nach den Untersuchungen Winterlins I S. 190 auch schon auf die „Instruktion für die Kommissäre zur Organisation der durch den R. d. H. Schluss erworbenen Reichsstädte" vom 19. II. 1803 eingewirkt hat.

[2]) Den Lehren Kants folgte auch teilweise der 1811 amtlich empfohlene, 1800 erschienene „Versuch eines Grundrisses des württ. Polizeirechts" Johann Gottlobs Roller's, wonach Polizei in weiterem Sinn „innere Ordnung im rechtlich bürgerlichen Zustand" sein, im engeren Sinn aber „nach Kant die öffentliche Sicherheit, Gemächlichkeit und Anständigkeit" besorgen solle. Roller steckt aber — wie v. Sonnenfels — in seinen Einzelausführungen noch ganz in polizeistaatlich-eudämonistischen Anschauungen; vgl. z. B. Bd. I § 13, 27, 37, 455 ff. 624, 718, 725 ff. und Bd. II S. IV.

[3]) Vgl. Wolzendorff II S. 30 ff.

[4]) Der in der württ. Definition vom 7. II. 1808 enthaltene Beisatz: „zum Wohl der Einzelnen" widerspricht der v. Berg'schen Definition nicht, wie sich auch aus S. 13 seines Polizeirechts entnehmen lässt.

vorhanden. Rechnet ja doch *v. Berg* selbst[1]) „die Beseitigung aller Hindernisse welche die Mittel zum gemeinschaftlichen Zweck vermindern oder schmälern, die Bemühungen vereiteln, die Bürger des Staats in ihrer Wirksamkeit stören könnten", also z. B. „die Verhütung der Entvölkerung, häuslicher Unordnung, von Irreligiosität, Aberglaube und Unwissenheit" u. a., unter die Aufgaben der „Wohlfahrtspolizei"[2]).

Wie aber schon bei *v. Berg*, so ist auch im württ. Recht das Mittel zur Erreichung des Polizeizwecks kein Begriffsmerkmal für den Ausdruck Polizei; „jedes zweckmässige und erlaubte Mittel soll angewendet werden die Hindernisse und Gefahren der Sicherheit und der Wohlfahrt der Staatsbürger abzuwenden", sagt *v. Berg* (Teil I. S. 12); dasselbe ergiebt sich auch für Württemberg schon aus dem Charakter der einzelnen „der Polizeiaufsicht unterliegenden Gegenstände" der Instruktion vom 7. II. 1808[3]). Abwehr von

[1]) T. II S. 2 ff.; v. Berg ist jedenfalls wie das allgemeine Landrecht noch stark beeinflusst von dem damals noch als Autorität geltenden v. Sonnenfels, welcher zwar bei der Definition von Polizei auch nur auf den Sicherheitszweck abstellt, aber „was immer die innere Sicherheit vergrössern kann" in den Umfang der Polizei rechnet. „Daher wenn sie mit den Anstalten der Sicherheit auch solche verbindet die oft blos die Bequemlichkeit befördern und das Dasein der Bürger angenehm machen: z. B. Spaziergänge, Schauspiele, Zierde der Städte, so ist ihre Absicht als Polizei keine andere als den Grad der Sicherheit zu erhöhen" (Sätze a. d. Polizeiwissenschaft S. 28).

[2]) entsprechend seinem für den Staatszweck aufgestellten Grundsatz: „Der Hauptzweck des Staats, Sicherheit der ganzen Gesellschaft und jedes einzelnen Gliedes, schliesst den untergeordneten Zweck der allgemeinen Wohlfahrt, der Zufriedenheit und Glückseligkeit der Staatsgenossen nicht aus. . . . Die Einwilligung aller Staatsgenossen in den untergeordneten Zweck der allgemeinen Wohlfahrt kann daher mit Recht angenommen werden und die höchste Gewalt im Staat ist verpflichtet und berechtigt, ihre Bemühungen nicht bloss auf den Hauptzweck der Sicherheit zu beschränken, sondern dieselbe auch für die allgemeine Wohlfahrt zu erstrecken" (Teil II S. 1 ff.).

[3]) Eine K. Verordnung betr. Krätze vom 12. III. 1813 (Rey. XV, 1, S. 656) bezeichnet auch die Belehrung ausdrücklich als polizeiliche Massregel.

Gefahren für die öffentliche Wohlfahrt ohne Rücksicht auf das zur Anwendung gelangende Mittel ist also das Gebiet des Begriffs der Polizei wie bei dem *v. Berg's* so auch bei dem des engeren des württembergischen Rechts.

Mag nun auch unter dem Titel des Wohlfahrtsschutzes subjektivem Ermessen bedenklicher Weise ein sehr weiter Spielraum eingeräumt sein, wie schon die Aufgaben des Oberpolizeidirektors erkennen lassen, so bleibt doch für diesen engeren Begriff die Tatsache der Ausscheidung der positiv befördernden Massnahmen aus ihm bestehen. Für die weitere Klärung der Begriffe ist aber ferner von Bedeutung geworden der erstmals von *v. Berg* wenigstens versuchte Anschluss der Wissenschaft ans positive Recht d. h. die Einleitung einer Umwandlung der „Polizeiwissenschaft" in ein „Polizeirecht",[1]) welche Hand in Hand geht mit der von *Kant* und *Fichte* am prägnantesten vertretenen Forderung, dass lediglich das Recht für das Verhältnis von Obrigkeit und Untertanen massgebend sein dürfe, endlich aber auch der von *v. Berg* und wieder in der modernen Wissenschaft und Rechtsprechung mit grösserem Nachdruck betonte, in der Praxis vielfach in Vergessenheit geratene, Grundsatz der Respektierung der individuellen Freiheit und die Aufstellung von Schranken, welche sich aus der Berücksichtigung dieser für die Handhabung der Polizeigewalt ergeben. So sagt *v. Berg:* Der Polizeigewalt „erstes Gesetz ist: die Polizeigewalt darf nicht weiter gehen, als ihr eigentümlicher Zweck erfordert, ... der zweite, die Polizeigewalt darf die natürliche Freiheit der Untertanen einschränken aber nur insofern, als ihr rechtmässiger Zweck es erfordert . . . . . Billig steht der Einzelne zurück, wo es auf Erhaltung des Ganzen ankommt. Aber darauf muss es ankommen, ...

[1]) Vgl. v. Berg Teil IV. S. 1 ff.; Klüber, Staatsrecht des Rheinbunds, S. 360 § 290. Angefochten wurde der Standpunkt v. Bergs, jedoch mit Unrecht, von Gönner u. von Robert v. Mohl; vgl. hierüber auch Spiegel a. a. O. S. 15 N. 29.

Es ist ein offenbares Missverständnis, wenn man aus der Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt auf ein Zwangsrecht zur individuellen Glückseligkeit, welches nicht nur unerlaubt, sondern auch unmöglich ist, schliessen zu können glaubt. . . . . Wohltaten dürfen Niemand aufgezwungen werden . . . . . Nie darf die Polizei die natürliche Freiheit ohne hinreichende Gründe der öffentlichen Wohlfahrt einschränken". [1])

IV. Abschnitt.

Die Differenzierung zwischen positivem und negativem Polizeizweck in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

I.

Durch den „Verfassungsvertrag" vom 25. September 1819 tat Württemberg den entscheidenden Schritt zum Verfassungs- und Rechtsstaat. In der Verfassungsurkunde selbst (§ 90) findet sich, wie bereits oben erwähnt, der weitere Polizeibegriff; ebenso liegt er zu Grunde der Kreisregierungsinstruktion vom 21. Dezember 1819, dem bis zum 1. Dezember 1907 in Geltung gewesenen Verwaltungsedikt vom 1. März 1822, sowie den in der Zeit von 1819 bis 1832 ergangenen Deklarationen für die einzelnen Standesherrlichen Häuser [2]) und den vormals reichsunmittelbaren niederen Adel [3]), endlich auch einer Reihe von Vorschriften auf dem Gebiet der Gemeinde- [4])

[1]) v. Berg, Teil I S. 88 f., Teil II S. 11 ff. Streng hat v. Berg diese seine Grundsätze allerdings — ebensowenig wie Roller — nicht durchgeführt; vgl. z. B. die weite Ausdehnung der Zulässigkeit polizeilicher Eingriffe in Individualrechte in dem Abschnitt über das „Recht der Hauswirtschaftspolizei" (Teil II. S. 223 ff.). Dies ist aber v. Berg, welcher erst auf der Schwelle zu neuen Anschauungen stand, auch nicht übel zu nehmen.

[2]) Enthalten in Rey. XV, 2; vgl. insbes. daselbst S. 435, 447, 448, 451, 462, 525, 984.

[3]) Deklaration vom 9. Dezember 1821 (Reg. Bl. S. 879).

[4]) Vgl. z. B. Min.-Erl. v. 26. IV. 1829 (Rey. XV, 2 S. 706), vom 4. V. 1829 (daselbst S. 712), vom 12. II. 1837 (daselbst S. 1358); ferner die

und allgemeinen Staatsverwaltung [1]). Jedenfalls ist also der weitere Polizeibegriff in den Verfassungsstaat übernommen worden.

Aber die Durchsicht der von jetzt an ergangenen Gesetze und Verordnungen der Staatsbehörden ergiebt, dass im Württ. Recht der für die neue Staatsform im Hinblick auf sein französisches Vorbild und dessen Vorgeschichte [2]), im Vordergrund stehende Sicherheitszweck und damit der engere Polizeibegriff trotz des zu reaktionär-polizeistaatlichen Massnahmen [3]) geneigten und durch den deutschen Bund praktisch betätigten Zeitgeistes überwiegt [4]). Der Grund hiefür liegt jedenfalls darin, dass die französischen Aufklärungsideen und im Zusammenhang damit die Forderungen *Kants* und *v. Bergs* in den Mittelstaaten Süddeutschlands überhaupt und so auch in Württemberg viel nachhaltiger geblieben sind [5]) als z. B. in Preussen, was ja schon in der Emanation der Verfassungsurkunden in jenen Staaten zum Ausdruck gelangt ist, und dass gerade die hiedurch geschaffenen Stände es waren, die diesen freiheitlichen Ansschauungen sich besonders geneigt zeigten. So bildeten in dieser Periode die Schlagwörter: Freiheit von Person und Eigentum, Beseitigung „polizeilicher Vormundschaft“ und Willkür, Unter-

Motive zu Art. 35, 36 des Entw. eines Zusatzgesetzes z. Verw.-Edikts vom Jahr 1839 (Beil. Bd. II z. d. Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten von 1839, S. 100).

[1]) z. B. Min.-Erl. v. 19. VI. 1828 (Rey. XV, 2. S. 625), vom 31. I. 1822 (daselbst S. 83).

[2]) Vgl. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte 2. Aufl. 1905, S. 3 f.

[3]) Vgl. hierüber die interessante Darstellung bei Wolzendorff II. Kap. 2, für das preuss. Recht.

[4]) Vgl. z. B. die Min.-Erlasse v. 2. I. 1824 (Rey. XV, 2 S. 309), vom 23. II. 1829 (das. S. 690), v. 20. X. 1836 (das. S. 1283); Art. 4 ff. der Gew.-Ordng. v. 22. IV. 1828 (Reg.-Bl. S. 237) und v. 5. VIII. 1836 (Reg.-Bl. S. 385); ferner K. Verordnung vom 5. VI. 1823 (Reg.-Bl. S. 421) u. a.

[5]) Vgl. v. Sarwey: das öfftl. Recht in Verwaltungsrechtspflege 1880 (S. 31 f.).

ordnung der Verwaltung unter das Recht, Ausdehnung richterlicher Kontrolle auf Verwaltungsmassnahmen[1]) und Ausschaltung der Zuständigkeit der Polizeibehörden in allen „Justizsachen“ den Kern aller Verhandlungen der Stände, und die Regierung war verfassungsmässig verbunden, dem Rechnung zu tragen[2]). Sie tat dies um so eher als auch der Landesfürst selbst, König Wilhelm II., reaktionären Tendenzen äusserst abgeneigt war und der Metternich'schen Bestrebungen als Glied des deutschen Bundes nur gezwungene Rechnung trug[3]). Es war daher ganz natürlich, dass die in dem oben umschriebenen engeren Begriff der Polizei enthaltene Aufgabe der Verwaltung, Abwehrmassnahmen zu treffen, als die selbstverständlichere und weniger anfechtbare in den positiven Massnahmen der Regierung eher zu Tage trat als jene von den extremen Rechtsstaatstheoretikern — und deren gab es damals in der Württembergischen Kammer eine ganze Anzahl — angefochtene der Wohlfahrtsbeförderung.

Selbstverständlich ist der ideale Gedanke des Polizeistaats, dass der Staat auch die Aufgabe habe, das Wohl der Allgemeinheit und des Einzelnen zu heben und zu pflegen, auch in Württemberg erhalten geblieben; aber die positive Beförderung des allgemeinen Wohls, insbesondere die Staatsfürsorge für Handel und Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft ist in den ersten Jahrzehnten des Verfassungsstaats in auffallender Weise in den Hintergrund getreten. Wo aber eine solche vorkommt, werden die betr. Massnahmen immer noch als „polizeiliche“ bezeichnet.

[1]) Ueber die Literatur hiezu vgl. v. Sarwey: Das öffentl. Recht und die Verwaltungsrechtspflege S. 119 ff.

[2]) Hieraus ist auch die ausgesprochene Tendenz der Württ. Gew. Ordng. v. 1828 zur Aufhebung der gewerbepolizeilichen Beschränkungen, z. B. der Zünftigkeit der Gewerbe, erklärlich.

[3]) Vgl. hierüber E. Schneider: Württ. Geschichte 1896 S. 491 ff.

Von besonderer Bedeutung wird jedoch der Umstand, dass Zwangsmassnahmen zur Wohlfahrtsbeförderung, wie sie mitunter in Preussen noch vorgekommen sind, in Württemberg verschwinden, und auch bei Abwehrmassnahmen ist der Freiheit der Persönlichkeit dadurch mehr Rechnung getragen, dass weniger durch Zwang als durch Belehrungen — durch solche allerdings in einem sehr weiten Umfang [1]) — der Schutz- und Sicherungszweck erreicht werden soll. Besonders deutlich spricht sich ein Normalerlass des Ministeriums des Innern vom 7. VI. 1830 [2]) betreffend Reinigung des Getreides von Unkraut, in dieser Hinsicht aus: „Das Ministerium" heisst es hier „teilt die Ansicht der Kreisregierung, dass positiver Zwang in der freien Benützung des Eigentums aus wohlfahrtspolizeilichen Gründen nicht zulässig erscheine, insofern es sich davon handelt, welche Benützungsart dem Eigentümer mehr oder weniger Vorteile gewähre; die Freiheit im Gebrauch kann sich jedoch, wie es sich von selbst versteht, nicht so weit erstrecken, dass dem Eigentümer erlaubt wäre, durch grobe Nachlässigkeit dabei Andern unmittelbar Schaden und Nachteile zuzufügen. . . . . Wenn daher die Polizei die angrenzenden Aecker gegen solche durch Nachlässigkeit herbeigeführte Beschädigungen in Schutz nimmt, und diese abzuwenden und zu verhüten sucht, so können geeignete diesfallsige Zwangsmassregeln umsoweniger für unbefugte Beeinträchtigungen in dem freien Gebrauch des Eigentums angesehen werden, als keinem vernünftigen Landwirt je in den Sinn kommen wird, von seinem Acker den Gebrauch zu machen, schädliches Unkraut absichtlich darin zu pflanzen und überhand nehmen zu lassen".

[1]) Es werden z. B. Verhaltungsmassregeln beim Genuss saurer Würste empfohlen, ein Bandwurmmittel angepriesen und ärztlicher Rat erteilt gegen Menschen- und Tierkrankheiten aller Art, das Abbrennen eines Flammfeuers von Wachholder und der Gebrauch eines Teppichs statt einer schweren Federbettdecke in überschwemmt gewesenen Wohnungen als der „Gesundheit zuträglich" empfohlen und dergl.

[2]) Rey. XV, 2 S. 787.

In Uebereinstimmung mit einigen Schriftstellern dieser Zeit[1]) nimmt die Regierung also zwar noch den Standpunkt ein, dass die Polizei an sich auch der Wohlfahrtsbeförderung diene, dass aber Zwang zur Erreichung dieses Ziels nicht mehr — wie einst im Polizeistaat — zulässig sei, ein Grundsatz, der auch in der Folgezeit im württ. Recht strengste Beachtung findet. Denn weder die auf Grund allgemeiner Ermächtigungen oder staatsrechtlicher Grundsätze ergangenen Polizeivorschriften der Verwaltungsbehörden noch auch die Gesetze in formellem Sinn wenden Zwang zur Wohlfahrtsbeförderung an.

II.

In den Materialien zum Polizeistrafgesetz vom 2. Oktober 1839 (Reg. Bl. 611)[2]) — der ersten selbstständigen Kodifikation eines Polizeistrafrechts — macht sich aber bereits der in Württemberg besonders grosse Einfluss der Ideen *Robert v. Mohl's* geltend.

R. v. Mohl will in seinem 1832 erschienenen Werk „die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats“ [3]), zum Teil auch schon in seinem „Staatsrecht des Königreichs Württemberg“ (1829/31) ein neues System der Polizei hinsichtlich Begriff, Grundlage und Umfang „nach den Grundsätzen des Rechtsstaats“ aufstellen. Zweck des Rechtsstaats ist nach ihm „Förderung der allgemeinen vernünftigen Lebenszwecke des Volks“, der Rechtsstaat habe also die Aufgabe, „das Zusammenleben des Volks so zu ordnen, dass jedes Mitglied desselben in der möglichst freien und allseitigen Uebung und Benützung seiner sämtlichen Kräfte unterstützt und gefördert werde“. Oberster Grundsatz sei hiebei aber die Freiheit des Bürgers. Die Unterstützung des Staats

[1]) Insbesondere mit Graf v. Soden: Die Staatspolizei nach den Grundsätzen der Nationalökonomie (1817).

[2]) Unwesentlich geändert unterm 24. I. 1855 (Reg.-Bl. S. 41). In Betracht kommen insbesondere die kommentierten Ausgaben von Schumm (1841) und von H. Knapp 2. Aufl. 1856.

[3]) 3. Aufl. 1866.

könne daher nur negativer Art sein[1]) und bloss in der Wegräumung solcher Hindernisse bestehen, deren Beseitigung den Kräften des Einzelnen zu schwer wäre. Seinem Zweck werde der Staat nun in der Weise gerecht, dass er den auf das feindselige Einwirken der Menschen zurückzuführenden Hindernissen die Rechtspflege, die Justiz[2]), entgegensetze, der Uebermacht äusserer Hindernisse aber die Polizei, und demnach sei die Polizei der Inbegriff aller jener verschiedenartiger Anstalten und Einrichtungen, welche dahin abzwecken, durch Verwendung der allgemeinen Staatsgewalt diejenigen Hindernisse der allseitigen erlaubten Entwicklung der Menschenkräfte zu beseitigen, welche der Einzelne gar nicht, oder wenigstens nicht so vollständig und zweckmässig wegräumen könnte". (Polizeiwissenschaft 1. Aufl. S. 7 ff., 3. Aufl. S. 5 ff.).

Diese legislatorischen Grundsätze — denn andere wollte *v. Mohl* nicht aufstellen[3]) — griffen bei Behandlung des

[1]) v. Mohl will also auch nur einen negativen Staatszweck gelten lassen; die „materiellen Grundsätze" v. Mohl's im ersten Teil seines Werks stimmen aber mit diesem seinem Ausgangspunkt wenig überein.

[2]) worunter v. Mohl auch die Präventivjustiz, die vorbeugende Rechtspflege, rechnet, unterschieden von der Polizei dadurch, dass das bekämpfte Uebel nicht Naturereignisse sondern der „ungerechte Wille der Menschen" sei.

[3]) Vgl. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts I. S. 602; Löning, Art. Polizei im Handwörterbuch d. Staatswiss. 1910 S. 1061.

Unrichtig ist es, heute noch die Aufgabe der Polizei, wie es von v. Mohl, Stahl, Zöpfel und Zachariä geschah, dem obigen, für den Staatszweck berechtigten Grundsatz (s. A. L. R. II., 17, § 2, ferner L. v. Stein, Verw. Lehre 1866 II. S. 55; Schulze, Preuss.-Staatsrecht II. S. 503 ff. 522.; Jellinek, Verw. Lehre S. 233, 237) gleichzustellen. Denn Staatszweck & Polizeizweck ist heutzutage zweierlei. Mit Anwendung eines Begriffs wie: „Polizei hat allen Gefahren entgegenzutreten, welche die Lebensgüter der Gesamtheit wie der Einzelnen bedrohen, und welche der Einzelne oder. freiw. Vereinigungen abzuwehren nicht vermögen" (Löning, Art. Polizei a. a. O.) müsste die Praxis notwendig zu polizeistaatlich-eudämonistischen Resultaten gelangen (s. Wolzendorff II, S. 62), und dies läge um so näher, als bei den heutigen grossen Unter-

Polizeistrafgesetzes die Kommissionen der Abgeordnetenkammer zum Teil auch die Regierung in der Begründung des Entwurfs selbst auf. Der Bericht der ersten Kommission [1]) und ähnlich der der zweiten [2]) spricht sich in Uebereinstimmung mit jenem Standpunkt *v. Mohl's* in seiner „Polizeiwissenschaft", wie auch mit dessen späterer Kritik des Gesetzes im „Archiv des Criminalrechts" [3]) mit der jener Zeit überhaupt eigentümlichen „Abstraktheit der Ideen" [4]) und dogmatischen Starrheit dahin aus, dass in dem Entwurf des Gesetzes nicht nur „Angelegenheiten der Polizei im eigentlichen Sinn", sondern auch Rechtsverletzungen also Justizsachen [5]) behandelt werden, dass die letzteren mit Polizei aber nichts zu tun hätten, und daher gegen die Zuweisung ihrer Abrügung an die Polizeibehörden nachdrücklichst zu protestieren sei.

Dieser Protest wurde zwar von der Regierung nicht weiter beachtet, und auch von der Kammer nicht weiter verfolgt, da derartige Grundsätze in einem für das praktische Bedürfnis bestimmten Gesetzgebungswerk nicht durchführbar [6]) waren, er hat aber doch — wie *Goldschmidt* (Verw.-Strafrecht S. 258 ff.) nachgewiesen hat — auf die nähere Gestaltung des Versuchs, der Teilnahme, Begünstigung und der Strafverschärfungsgründe beim Rückfall, im Pol. Str. Gesetz eingewirkt.

schieden in der wirtschaftlichen Selbständigkeit unter den Bevölkerungsklassen jener Grundsatz überall weitgehenste Berücksichtigung finden könnte.

[1]) Separatabdruck des Kommissionsberichtes aus dem Jahr 1838 S. 1 ff.

[2]) Verhandlungen der Kammer der Abg. von 1839 Beil. Heft II S. 549 f.; Separatabdruck der Begründung von 1838 S. 37.

[3]) Beil. Heft zum Jahrgang 1840.

[4]) Jellinek, System der öffentlichen Rechte, 1905, S. 4.

[5]) Als solche werden von der Kommission übrigens auch einfacher Ungehorsam, Lügen vor der Obrigkeit, Rückkehr Ausgewiesener u. a. angesehen mit der Begründung, es seien „Verletzungen der Rechte der Staatsgewalt". In ihrem Urspruch ist diese Idee v. Mohls zurückzuführen; in rechtsphilosophischer auf Fichte, in strafpolitischer auf Feuerbach vgl. Goldschmidt a. a. O. S. 240, 250, 233.

[6]) Dies anerkennt auch Goldschmidt (a. a. O. S. 256 f.).

Hiegegen bezeichnet die Regierung selbst im Anklang an die obige Anschauung *v. Mohl's* über den Zweck der Polizei in der Begründung des Entwurfs[1]) es als — „die Aufgabe der Polizeigewalt, Störungen des Rechts- und Sicherheitsstandes, der öffentlichen Ordnung und Sittlichkeit mit denjenigen Schutzmassregeln entgegenzutreten, welche, als ausserhalb des Wirkungskreises des Einzelnen liegend, die staatsgesellschaftliche Tätigkeit in Anspruch nehmen, und gleicher Weise in der Beförderung der gemeinsamen physischen und geistigen Wohlfahrt die Unzulänglichkeit der vereinzelten Kräfte durch vereinigende und ausgleichende im Prinzip des Gesamtinteresses begründete Tätigkeit zu ergänzen", und an anderer Stelle als „gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe der Polizeiverwaltung, im Interesse der Abwendung öffentlichen Schadens einzuschreiten". Auch der Bericht der ersten Kommission[2]) pflichtet dieser Anschauung bei und führt dann bei Eröterung des Art. 32 Pol.-Str.-Ges.[3]) aus: „Wenn der Begriff des Staats nicht zu enge, nicht als blosse Versicherungsanstalt für ursprüngliche und wohlerworbene Rechte aufgefasst wird, wenn man vielmehr den Zweck des Staats darin findet, dass die harmonische Entwicklung und Ausbildung aller Kräfte und Anlagen der Menschen geschützt und gefördert werde, so muss die Polizei auch für die Beförderung der Moralität des Volkes Sorge tragen; sie sorgt aber für die Sittlichkeit, wenn sie Beispiele von Immoralität verhütet oder entfernt. So wird es sich rechtfertigen, wenn die Polizei Fälle von absoluter Lieblosigkeit, von dem grössten Egoismus, nicht bloss laut missbilligt, nicht etwa bloss durch Bekanntmachung der Verachtung preisgiebt, sondern selbst mit angemessenen Strafen bedroht".

[1]) Separatabdruck S. 36.

[2]) Separatabdruck S. 13 f. Der der zweiten Kommission geht auf diese Frage überhaupt nicht ein (s. Beil. Heft II zu den Verhandl. der Abg. K. v. 1839 S. 549 ff.).

[3]) Separatabdruck S. 47.

Nach diesen Stellen machen die Materialien zum Polizeistrafgesetz von 1839, wie *v. Mohl* selbst, zwischen Staatszweck und Polizeizweck keinen Unterschied; Polizei wird also damals noch i. S. von innerer Verwaltung (abgesehen von der Regiminal- und ökonomischen Kommunalverwaltung) aufgefasst [1]).

V. Abschnitt.

Das Ausscheiden der positiven Verwaltungstätigkeit aus dem Begriff der Polizei in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Wie aber schon früher und in der zuletzt angeführten Stelle der Gesichtspunkt, dass Zwang — hier die Polizeistrafe nur zur „Verhütung und Entfernung" von Beeinträchtigungen gerechtfertigt sei, zum Ausdruck gelangt, ferner *v. Mohl* selbst begrifflich nur eine negative Aufgabe der Polizei, „die Entfernung von Hindernissen" gelten lässt, endlich auch das damals für die Praxis bedeutsame Werk, das „Württ. Polizeirecht" von *Roller-Lok* [2]) die Polizei als denjenigen Teil des Staatsorganismus bezeichnet, welcher die „Sicherung der Ausübung der Rechte zur Aufgabe hat" [3]), so bezwecken auch

[1]) Erwähnt mag noch sein, dass in volkswirtschaftlicher Hinsicht die Grundsätze J. B. Say's weitgehende Beachtung gefunden haben, namentlich bei Beratung der Vorschriften gegen Wucher; vgl. Separatabdruck des Komm. Ber. S. 66—81. Es ist hier unter anderem gesagt: Die Folge eines Zinsmaximums für den Landmann würde wohl die sein, „dass gerade die für die Staatsgesellschaft vorteilhafteste Kapitalanlegung, nämlich in der Landwirtschaft, vorzugsweise gehemmt würde, während doch wie Say sagt kein anderes Kapital in so hohem Grad erspriesslich angelegt ist, als das, wodurch die Landbau-Industrie befruchtet wird, und ein verständig angelegtes Kapital sogar Felsen fruchtbar machen kann".

[2]) 1. Aufl. 1833, 3. Aufl. 1856. Konsequent ist an obigem Begriff von Roller materiell ebenso wenig festgehalten worden wie von v. Mohl.

[3]) C. H. L. Hoffmann: „Das gesamte Württ. Polizeirecht nach seinem gegenwärtigen Bestand" (1847) identifiziert Polizeizweck und Staatszweck noch vollständig, hebt aber, wie schon in seinem Aufsatz: Ueber

in den nächsten Jahrzehnten nach Erlass des Polizeistrafgesetzes eine Reihe von Verordnungen der Regierung, die unter Berufung auf Art. 1 Pol.-Str.-Ges. unter strafrechtlichen Schutz gestellt werden, ausschliesslich den Schutz gegen Gefährdungen der allgemeinen Wohlfahrt. Es ergingen Verordnungen zum Schutz der Erhaltung des Lebens und der Gesundheit z. B. bei Seuchen; beim Handel mit gebrauchten Bettfedern, Geheim- und Arzneimitteln, Kinderspielwaren; bei Leichenöffnungen und Beerdigungen; beim Verkehr mit Fleisch und Brot; ferner betr. das Kleemeistereiwesen, zum Schutz gegen Feuers- und Explosionsgefahr z. B. bei Erstellung von Windöfen, Kaminen und Dampfkesseln und dem Verkehr mit Reibfeuerzeugen; zum Schutz der Strassen und Wasserwege und des Verkehrs auf solchen; gegen Benachteiligungen durch schlechte, insbesondere fremde Münzen und fremdes Papiergeld u. s. f.

Die ständische Prüfung dieser Verordnungen führte zu z. Teil eingehenden Auseinandersetzungen zwischen Landständen und Regierung über Aufgabe und Grundlage des Polizeiverordnungsrechts, welche erst durch die gesetzliche Regelung des Polizeiverordnungsrechts im Polizeistrafgesetz vom 27. Dezember 1871 zur Ruhe kamen.

Begriff und Bedeutung des Staatsverwaltungsrechts .... (in der Zeitschr. f. ges. Staatsw. Bd. I, 1844, S. 190 ff.) die Regiminalverwaltung aus der Polizeiverwaltung heraus und erklärt Polizei lasse sich überhaupt nur negativ definieren. Rau hebt zwar in seinem viel zitierten Aufsatz „Ueber Begriff und Wesen der Polizei“ (in derselben Zeitschr., Bd. IX, 1853, S. 605 ff.) unter Anlehnung an die sächsischen Schriftsteller von Salza und Funke, — welche neuerdings Schanze a. a. O. für das sächsische Recht als massgebende Vertreter der negativen Richtung der Polizei gekennzeichnet hat, — als „Kern der Polizei“ und als „Polizei in engerem und eigentlichem Sinn“ die Schutzpolizei mit dem Ziel der Verhütung der materiellen Uebel hervor, schliesst aber aus dem „gangbaren Begriff“ die wohlfahrtsbefördernde Tätigkeit nicht aus; vgl. über Rau auch Schulze, Preuss. Staatsr. II S. 526, sowie Wolzendorff, II S. 72.

Eine Zusammenstellung der hauptsächlichsten Erörterungen in dieser Richtung enthält der von *Duvernoy* im Jahr 1865 namens der staatsrechtlichen Kommission der Abgeordnetenkammer erstattete Bericht über die „Grenzen des Verordnungsrechts der Regierung.“ [1]) Schon im Jahr 1841 gab hienach die Min.-Verf. betr. den Transport von Schiesspulver vom 29. Juni 1841 (Reg.-Bl. S. 237), deren Inhalt sich aus dem Folgenden ergiebt, dem ständischen Ausschuss Anlass zu einer Demonstration. Der Minister des Innern hat damals in seiner Erwiderung hierauf u. a. ausgeführt: „Man wird „doch nicht behaupten wollen, dass es zu den Rechten der „Staatsbürger gehöre, gemeingefährliche Handlungen zu be„gehen, u. z. B. in volkreichen Ortschaften Pulvermagazine „zu halten oder in enggebauten Stadtteilen Pulvertransporte „aufzustellen oder beim Verkauf von Schiesspulver jede in „der Natur des Gegenstandes und von den natürlichen „Pflichten gegen die Gesellschaft gebotene Vorsicht „hintanzusetzen. So gewiss aber ein Recht des Staatsbürgers „Andere durch Unvorsichtigkeit in grosse Gefahren zu bringen, „nicht besteht, so gewiss vielmehr die bedrohten Staatsbürger „das Recht haben, die Einschreitung der Polizeigewalt gegen „Gefährdungen zu erwarten, ... so gewiss ist die „Polizeigewalt befugt und verpflichtet, zum „Schutze der Personen und des Eigentums gegen „Handlungen der in Frage stehenden Art ver„bietend einzuschreiten. Der Geschäftskreis der Po„lizeibehörden ist zwar in Württemberg so wenig als in einem „anderen Staate in einem Gesetz umfassend gegliedert und „festgestellt; aber es gehört unbestritten zu den Zwecken „für welche diese Behörden einen Teil des Staatsorganismus „bilden, Unglücksfällen jeder Art, insbesondere auch

[1]) Vgl. Beil Bd. I Abt. 5 zu den Verh. d. Abg. K. 1862/65 S. 3661 ff., ferner den Bericht Sarwey's zum Polizeiverordnungsrecht des jetzigen Pol.-St.-Ges. Verh. d. Abg. K. 1870/71 Bd. I. Abt. 1, S. 497, wie auch Bitzer: Regierung und Stände 1882, S. 276 f.

„solchen welche von Naturkräften drohen, entgegenzu-
„wirken. Es gehört somit zu deren organischen oder was
„gleichviel ist, zu dem gesetzmässigen Beruf der Po-
„lizei, die zur Verhinderung solcher Unglücks-
„fälle geeigneten Anordnungen und Anstalten
„zu treffen, ohne hiezu, sofern es sich nicht um einen
„Eingriff in Rechte Einzelner handelt, eine Mitwirkung der
„Gesetzgebung zu bedürfen". [1])

[1]) Die Tatsache des Erlasses derartiger Verordnungen auf Grund des oben von der Regierung eingenommenen Standpunkts verwertet Goldschmidt a. a. O. S. 265 als Beweis dafür, dass der „verwaltende Staat kraft seines Verwaltungsimperiums, nicht kraft gesetzlicher Delegation das Verwaltungsstrafrecht erzeugt".

Für Polizeiverfügungen, welche durch die Spezialermächtigungen des Polizeistrafgesetzes vom 27. XII. 1871 formell nicht gedeckt sind, nimmt die württembergische Praxis auch heute noch den obigen Standpunkt ein. So sprach sich der Staatsminister des Innern in der 149. Sitzung der II. Kammer vom 10. Februar 1909 (Staatsanzeiger 1909 S. 254) auf die wegen des polizeilichen Verbots der Aufführung des Borngräberschen Dramas „Die ersten Menschen" erhobener Angriffe dahin aus: „Wenn die Stadtdirektion diese Aufführung verboten hat, so hat sie dabei nach meiner Ueberzeugung nicht ein Recht sich angemasst, das ihr überhaupt und in abstracto nicht zusteht, sondern sie hat von einem Recht Gebrauch gemacht, das in der Polizeigewalt als einem Bestandteil der allgemeinen Staatsgewalt enthalten ist, die die Befugnis in sich schliesst, dass theatralische Aufführungen verboten werden können, durch welche entweder die allgemeine Sittlichkeit gefährdet oder das Schamgefühl in schwererer oder gröblicher Weise verletzt wird. Dieses Recht ist nicht etwa als ein Gewohnheitsrecht aufzufassen, wie in der Presse z. B. behauptet wurde, sondern, wie gesagt, als ein Ausfluss der Polizeigewalt. Dass der Polizeigewalt diese Befugnis zusteht, ist bisher in Theorie und Praxis . . . in Württemberg überall anerkannt worden". — Das Recht zur Ueberwachung von Versammlungen bezeichnet die Regierung in Uebereinstimmung mit dem Verwaltungsgerichtshof i. J. 1880 (Württ. Archiv Bd. XXII S. 308 f.) als einen „Ausfluss des Oberaufsichtsrechts" und in der Aufgabe der Wahrung „der öffentlichen Wohlfahrt" gelegen, wobei übrigens der Verwaltungsgerichtshof sich auf den Standpunkt stellte, dass die „Art der Massregeln als Ermessensfrage der Nachprüfung des Verwaltungsrichters vollständig entzogen sei, wie er denn auch in

Auf eine hierauf eingereichte Adresse der Kammer bestätigte auch der „König im geheimen Rate“ mit Erlass vom 26. Sept. 1843 den obigen Standpunkt des Ministers des

einem Urteil vom 27. Okt. 1897 (Jahrb. der württ. Rechtspflege Bd. X, S. 228) aussprach: „Da es an einem weiteren Gesetz (als das vom 1. IV. 1848 betr. Volksversammlungen), welches die Grenzen der Ausübung des Versammlungsrechts und die Machtbefugnisse der Polizeibehörden gegen den Missbrauch, insbesondere die Voraussetzungen für die Auflösung der Versammlung irgendwie regelt, sowohl reichsrechtlich, als auch landesrechtlich fehlt, so besteht der Rechtszustand, dass die Frage, ob in Handhabung des Oberaufsichtsrechts des Staats zur Auflösung der öffentl. Versammlung wegen Missbrauchs des Versammlungsrechts geschritten werden kann und soll, als eine nach den Umständen des einzelnen Falls zu entscheidende Frage dem pflichtmässigen Ermessen der zuständigen Behörden und Beamten der Polizei anheimgestellt und eben darum nach Art. 13 V. G. die Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof ausgeschlossen ist. Hierüber besteht in Theorie und Praxis kein Zweifel“. (?!) — Vgl. ferner Urteil des V. G. H. v. 26. V. 1883 (A.-Bl. ds. Min. d. Innern 1883 S. 176): „Gegen die behauptete Rechtswidrigkeit (einer pol. Auflage zur Auffüllung eines übelriechenden Tümpels) sprechen schon die allgemeinen Befugnisse der Regiminalbehörden in Handhabung der Landespolizei zugleich Massregeln gegen solche Zustände zu treffen, durch welche die Gesundheitsverhältnisse der Einwohner gefährdet sind“; Urt. v. 7. VI. 1886 (A.-Bl. S. 227): „Das Recht der Polizei gegen etwaige in der Benützung eines Bauwerks vorgefundene Unzuträglichkeiten einzuschreiten, welche eine Schädigung oder Gefährdung öffentlicher Interessen involvieren, ergiebt sich einfach aus der Pflicht der Polizei, in dem ihrer Fürsorge anvertrauten Bereiche der öffentlichen Verwaltung und innerhalb der gesetzlichen Grenzen derselben die unumgänglich notwendige Ordnung im Gemeinwesen, entsprechend den Bedürfnissen der Bevölkerung, aus welcher sich dasselbe zusammensetzt, zu wahren und solches gegen ihm drohende Gefahren zu schützen“. Aehnlich Urteil v. 5. X. 1910 (Württ. Zeitschr. f. Rechtspflege u. Verwaltung, Bd. IV S. 29): „Denn den Polizeibehörden steht als Ausfluss der in der allgemeinen Staatsgewalt enthaltenen Polizeigewalt das Recht zu, in dem ihrer Fürsorge anvertrauten Bereich,“ . . . . (wie in dem vorerwähnten Urteil) . . . . „zu schützen. Demnach können die Polizeibehörden auch da, wo die Art und Weise der Benützung eines Bauwerks eine Schädigung oder Gefährdung des öffentlichen Wohls begründet, insoweit einschreiten, als nicht besondere Bestimmungen des Reichs- oder Landesrechts oder besondere Eigenrechte dem entgegenstehen.“

Innern, wobei u. A. noch bemerkt wurde, „es liege in der Obliegenheit der Polizei, gegen gefährliche Handlungen Einzelner den üblichen Schutz zu gewähren". In denselben Richtlinien bewegte sich auch der im Jahr 1848 durch Beanstandung der Ministerialverfügung vom 25. Mai 1847 betr. den Transport von metallischen Giften auf dem Neckar (Reg. Bl. S. 229) hervorgerufene Schriftwechsel zwischen dem Ministerium des Innern und den Ständen und der Entscheid des Königs hierauf vom 11. September 1851.

Die Kammer beschloss alsdann die Angelegenheit beruhen zu lassen, bis sie auf jenen Vortrag *Duvernoy's* im Jahre 1865, welcher u. a. auch betonte, dass es „unzulässig und gefährlich wäre, Rechte der Regierung aus dem blossen Begriff der Polizei oder aus ihrer Pflicht der allgemeinen Fürsorge für die Bürger . . . . . ableiten zu wollen", sich dahin entschied, nur dann derartige Polizeiverordnungen als giltig anzuerkennen, wenn sie auf Ermächtigung eines formellen Gesetzes oder aber auf der eines „unzweifelhaften Gewohnheitsrechts" beruhen; ein solches wurde aber bei Prüfung der Polizeiverordnungen fast ausnahmslos als vorliegend erachtet.

Hier wird also wieder in unzweideutiger Weise betont die auf naturrechtlicher Grundlage aufgebaute Aufgabe der Polizeibehörden, Schutz gegen Gefahren jeder Art zu gewähren; nicht der *v. Mohl'sche*, sondern der engere *v. Berg'sche* Polizeibegriff gelangt also wieder zum Ausdruck.

In gleicher Weise sprechen auch die Motive zu dem Gesetz vom 12. IV. 1843 (Reg. Bl. S. 269) betr. die Polizeiverwaltung in Stuttgart und Tübingen[1]) stets nur von „Sicherung des Wohls und Rechtszustands", „Schutz und Sicherung der Gemeindegenossen bezw. sämtlicher Staatsbürger", „des Publikums gegen aus natürlichen Verhältnissen oder durch den widerrechtlichen Willen Einzelner drohenden Gefahren"[2]),

[1]) Verh. d. K. d. Abg. v. 1839 Beil. Heft II S. 59 ff.; Kommissionsbericht: Verh. d. K. d. Abg. 1841/43 Beil. Heft II. Abt. I, S. 88 ff.

[2]) Also gegen v. Mohl.

und tatsächlich ist auch aus den Akten betr. Uebergabe der seitherigen staatlichen Polizeiverwaltung in Stuttgart an die Verwaltung dieser Stadt zu entnehmen, dass nur diejenigen Zweige der Polizei verstaatlicht waren, welche es zu tun hatten mit der Abwehr der Gefahren für das allgemeine Wohl [1]).

Ebenso sagt Art. 1 des Gesetzes vom 2. Oktober 1845 betr. Verwaltung der Eisenbahnpolizei (Reg.-Bl. S. 388): „Zu dem Bereich der Eisenbahnpolizei gehört die Sorge für die Aufrechterhaltung der Ordnung auf dem Eisenbahngebiet, für die Sicherung des Transports auf der Bahn und für die Verhütung von Beschädigungen, welche Personen und Sachen in- und ausserhalb der Bahn durch den Transport erleiden"; Massnahmen gegen die Kartoffelkrankheit kommen nach der Min.-Verf. vom 13. Oktober 1845 „den Bezirks- und Ortspolizeistellen" zu, die periodische Visitation der Masse und Trinkgeschirre der Wirte ist in einer Verfügung vom 12. Juli 1849 als „ortspolizeiliche Anstalt" bezeichnet, und mit der Wendung „Um den Gefahren zu begegnen . . ." werden unterm 15. Mai 1830 und 29. Mai 1852 die Gesetze über die polizeiliche Beschränkung der Versicherung des beweglichen Vermögens eingeleitet.

Die Gesetzgebung geht aber noch einen Schritt weiter: Der Ausdruck Polizei findet bei Massnahmen zur Beförderung des allgemeinen Wohls, insbesondere zur Hebung von Handel, Gewerbe und Landwirtschaft überhaupt keine Anwendung mehr, ja es werden sogar ausdrücklich einander gegenübergestellt die „Vorkehrungen zur Beförderung" von Handel, Gewerbe, u. dgl., und die „Handhabung der rücksichtlich der Ausübung derselben bestehenden Polizei-

---

[1]) Ein Umstand, der jedenfalls zurückzuführen ist auf jene den Begriff der Polizei nur negativ umschreibende Instruktion vom 7. II. 1808 für den Oberpolizeidirektor der Residenzstädte.

vorschriften“ [1]), so in der Min.-Verf. vom 7. August 1848 (Reg.-Bl. S. 364) und vom 26. September 1856 (Reg.-Bl. S. 251) betr. die organischen Bestimmungen der Zentralstelle für Gewerbe und Handel (§§ 1, 5) und der K. Verordnung vom 19. IX. 1854 (Reg.-Bl. S. 59) betr. die Errichtung von Handels- und Gewerbekammern. Tatsächlich lässt auch eine Durchsicht der Gesetzessammlung erkennen, dass in der Folgezeit nicht Eine Massnahme wohlfahrtsbefördernder Natur mehr als Polizeimassregel bezeichnet wurde.

---

[1]) „Zwangsvorschriften“ können hierunter, der seitherigen Entwicklung entsprechend und im Hinblick auf den aus der Gegenüberstellung „Vorkehrungen zur Beförderung“ gegebenen Gegensatz der Vorkehrungen zur Abwehr, nicht gemeint sein, und zwar umsoweniger, als in der damals für Württemberg in Betracht kommenden Literatur das Mittel des Zwangs noch nirgends als Kriterium für den Ausdruck Polizei bezeichnet worden ist.

Zweiter Teil.

Der Begriff der Polizei im modernen württembergischen Recht.

I. Abschnitt.

Zweck und Mittel als begriffswesentliche Elemente in der neueren Gesetzgebung.

I.

Bis zum Ausscheiden der positiven Verwaltungstätigkeit aus dem Begriff der Polizei war die Entwicklung gediehen, als das Polizeistrafgesetz vom 27. Dezember 1871 (Regbl. S. 31) — die Hauptgrundlage für das gegenwärtige württemb. Polizeirecht — erlassen wurde.

Nach der Begründung[1]) will dieses Gesetz „das künftig zur Anwendung zu bringende Recht klarstellen durch eine erschöpfende Zusammenstellung derjenigen Strafbestimmungen aus dem Gebiet der Polizei[2]), welche auch künftig neben dem Strafgesetzbuch in Geltung zu bleiben haben". Das Gesetz baut — abgesehen von der Regelung des Polizeiverordnungsrechts, die es erstmals unternimmt, — unmittelbar auf den Bestimmungen[3]) des Polizeistrafgesetzes von 1839, wie auch in der Begründung mehrfach ausdrück-

[1]) Verh. d. K. d. Abg. 1870/71, Beil. Bd. I Abt. 1, S. 329 ff.

[2]) Dieselbe Wendung findet sich daselbst S. 331; aus diesem Grunde wäre es nicht unstatthaft, aus den einzelnen Tatbeständen Schlüsse zu ziehen auf den Begriff der Polizei, eine Methode, die Hölldörfer befolgt; gewonnen ist damit aber nicht viel, da diese Tatbestände zu vielgestaltig sind. Mit dem von Hölldörfer aufgestellten Begriff ist daher nicht viel anzufangen.

[3]) Auf den Begriff der Polizei i. S. des. Pol.-St.-Ges. von 1839 und dessen Materialien ist hiegegen an keiner Stelle Bezug genommen.

lich bemerkt ist[1]), auf, hat diese nur einer Revision unterzogen und alle seither neben diesem zerstreut liegenden polizeilichen Strafvorschriften zusammengestellt, im System nach dem Vorgang Bayerns und Hessens. Eine Erörterung des Begriffs der Polizei enthält weder das Gesetz selbst, noch die späteren Novellen vom 12. August 1879 (Rg.-Bl. S. 153) und vom 4. Juli 1898 (Reg.-Bl. S. 149), noch auch die Materialien zu diesen[2]), es kehrt aber immer wieder die Betonung jener negativen Aufgabe der Polizei, der zur Abwehr von Gefahren, Schädigungen für das allgemeine Wohl und zwar auch in der Formulierung, so in Art. 19, 22, 25 Z. 4, 28, 32 Z. 1 und 5, 33 Abs. 2, 44 des Gesetzes von 1871 und in Art. 7 c, 23 a, 29 a der Novelle von 1898; ferner im Bericht der Kommission der Abg. Kammer zu den jetzigen Art. 30[3]), 34[4]), in der Begründung und dem Kommissionszu Art. 29 a[5]) und den Verhandlungen zu Art. 34 Abs. 2[6]).

Auch in den seit Erlass des Polizeistrafgesetzes ergangenen Gesetzen, Verordnungen und Erlassen[7]) sind wohlfahrtsbefördernde Massnahmen nicht mehr mit dem Ausdruck Polizei belegt worden.

[1]) Vgl. Die Begründung zu Art. 6, 10, 11, 12, 21 ff. des Entwurfs, ferner den Kommissionsbericht d. K. d. Abg. a. a. O. S. 497.

[2]) Die Sachlage ist ähnlich wie im preusischem Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850; wie hier so hat man auch in Württemberg aus dem allgemeinen Polizeibegriff den Ausdruck „polizeilich" zu erläutern; vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht 1895, S. 122, 129 133. — Auf die Ermächtigungen des württ. Polizeistrafgesetzes können andere als Polizeimassregeln nicht geschützt werden.

[3]) Kommissionsbericht der Abg. K. a. a. O. S. 511.

[4]) Das. S. 512.

[5]) Verh. der Abg. K., Drucksachen 1896, Beil. 131 S. 299; 1897, Beil. 224 S. 493 ff.

[6]) Verh. d. Abg. K. 1897, Prot.-Bd., S. 3693.

[7]) Die staatlichen Massnahmen wohlfahrtsbefördernder Art sind zum grössten Teil zusammengestellt in Bechtle: Die Gewerbebeförderung in Württemberg (1905), sowie in der Denkschrift der Kgl. Zentralstelle für die Landwirtschaft, erschienen bei Kohlhammer (1908) unter dem Titel: „Die Landwirtschaft und die Landwirtschaftspflege in Württemberg".

Nur an einer Stelle findet sich noch eine Reminiszenz an den früheren weiteren Polizeibegriff zu Beginn des 19. Jahrhunderts: in der Kgl. Verordnung betreffend die Organisation der Kreisregierungen und den Geschäftsgang bei denselben vom 15. Nov. 1889 (Rg.-Bl. S. 321). Diese Verordnung ersetzt die oben besprochene Kreisregierungsinstruktion vom 21. Dezember 1819 hält sich wie diese an die Scheidung der Geschäfte in Regiminal- und Polizeiverwaltung und rechnet unter die erstere das, was schon nach der gen. K. Verordnung vom 21. Dezember 1819 hierunter fiel, weiter aber auch noch die Oberaufsicht über die ökonomische Kommunalverwaltung (was früher als besonderer Zweig angesehen wurde), sowie die Oberaufsicht über die Polizeiverwaltung der Gemeinden, über die Einrichtung der reichs- und landesgesetzlichen Arbeiterversicherung und die Mitwirkung bei dieser, endlich auch die Zwangsvollstreckung wegen öffentl.-rechtlicher Ansprüche (§ 3 lit. A das.). Aus den unter der Ueberschrift „Im Gebiete der Polizeiverwaltung“ (§ 3 lit. B das.) aufgeführten Gegenständen ergiebt sich, dass nicht nur die „Fürsorge für die innere Sicherheit des Staats, für die Erhaltung der öffentlichen Sitte und Ordnung,“ das „baupolizeiliche Erkenntnis über gewerbliche Anlagen“, sondern auch die „Handhabung der Gewerbe-, Wasser-, Jagd- und Landwirtschaftspolizei in ihrem ganzen Umfang, jedoch mit Ausschluss der Leitung des Staatsstrassen- und Wasserbauwesens . . . und der der Centralstelle für Gewerbe und Handel, sowie für die Landwirtschaft übertragenen Massnahmen zur Förderung dieser Zweige der Volkswirtschaft“ ferner die „Genehmigung der zwischen der Amtskörperschaft und den Oberamtstechnikern über ihre Belohnung abgeschlossenen Dienstverträge und des Betrags der diesen Technikern zukommenden Gebühren“, die „Fürsorge für das öffentl. Gesundheitswesen, sowie die Aufsicht über die Verwaltung des öffentlichen Armenwesens und die zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der unbemittelten Klassen bestimmten

Einrichtungen und Anstalten der Amtskörperschaft, Gemeinden und Stiftungen, namentlich der öffentl. Sparkassen, Viehleihkassen u. dgl., das Erkenntnis über die Veranstaltung von Kollekten für wohltätige und gemeinnützige Zwecke" — also die mannigfaltigsten Gegenstände unter „Polizeiverwaltung" gerechnet werden. Irgend ein logisches Prinzip für die Scheidung zwischen Regiminal- und Polizeiverwaltung und die Zuweisung eines Geschäftsgegenstandes an den einen oder anderen Zweig ist hier überhaupt nicht mehr zu erkennen. Diese Verordnung wäre daher an sich geeignet, die Begriffe noch mehr zu verwirren, als es ohnedies schon der Fall ist. Glücklicherweise ist aber die in ihr enthaltene kasuistische Abgrenzung der Tätigkeitsgebiete der Polizeiverwaltung für deren praktische Handhabung vollständig bedeutungslos geblieben; sie spielt in Verbindung mit einer bereits am 1. Juli 1843 ergangenen Registraturordnung [1]) mit ähnlicher kasuistischer, aber sich an die klare Regierungsinstruktion von 1819 anschliessender Scheidung, tatsächlich nur eine Rolle bei der Auszeichnung der Geschäftsgegenstände zum Zweck der Registrierung im inneren Dienst, führt also ein wenig einflussreiches Dasein.

Im ganzen übrigen Rechtsgebiet wird aber selbst da, wo bei wohlfahrtsbefördernden Massnahmen ausnahmsweise — auf Grund ausdrücklichen Rechtsatzes — eine Beschränkung der natürlichen Freiheit der Einzelnen stattfindet, der Ausdruck Polizei weder im Gesetz noch im allgemeinen Sprachgebrauch verwendet.

Dies gilt auch von den neuesten Gesetzen, insbesondere der Bauordnung vom 28. Juni 1910 (Reg.-Bl. S. 333). Denn es werden in ihr zwar zwingende Normen „im öffentlichen Interesse" „mit Rücksicht auf das öffentliche Wohl, der Wohlanständigkeit, Sittlichkeit", „im Kulturinteresse" u. s. w., wie

[1]) Abgedruckt bei Fleischhauer: Die württemberg. Gesetzgebung über die Verwaltung der Gemeinden, Amtskörperschaften und Stiftungen, 1893, S. 1063 ff.

sich die Begründung und die Kommissionsberichte ausdrücken [1]), gegeben und diese als „polizeilich" bezeichnet; bei genauerer Untersuchung handelt es sich hiebei aber auch nur um Massnahmen zur Abwehr von Gefahren für Gesundheit, Sittlichkeit und Wohlanständigkeit, und selbst der in der Bauordnung im grossen Umfang berücksichtigte Denkmal-, Heimats- und Landschaftsschutz [2]), der nach der Rechtssprechung des preussischen Oberverwaltungsgerichts für daspreussische Recht z. Zt. noch als nichtpolizeilicher Natur angesehen wird, beweist nicht das Gegenteil; denn auch hier handelt es sich, wie schon der Name sagt, nur um Schutz, um Abwehr von Verunstaltungen des Strassen- und Landschaftsbilds und dgl., also um Erhaltung des bestehenden Zustands, nicht etwa um dessen Hebung. Was verwirrend wirkt, ist hier lediglich der Umstand, dass das Schutzobjekt, — bestehend in künstlerischen und ästhetischen Interessen, — dem Zug der Zeit entsprechend, der von jeher für die Auffassung der Aufgabe der Polizei von grösstem Einfluss war [3]), ein besonders weitgespanntes ist, der Begriff der allgemeinen Wohlfahrt sich also auch auf jene ideellen Güter erstreckt. Dadurch darf man sich aber bei der Frage nach der Richtung der polizeilichen Tätigkeit: „Abwehr oder positive Förderung", nicht irre machen lassen; ebensowenig durch die getrennt zu stellende Frage nach der gesetzlichen Grundlage eines Polizeieingriffs zum Schutz derartigen Interessen [4]):

---

[1]) Vgl. Begründung, Verhdl. der II. Kammer 1907 09, Beil. Bd. 100, S. 99 f., 165, 184 f., Kommissionsbericht der II. Kammer, Beil. Bd. 102, S. 290.

[2]) Dass er als Polizeimassregel angesehen wird, ergibt sich aus den Verhandlungen über die Gemeindeordnung.

[3]) Vgl. hierüber Anschütz, Die Polizei, S. 18, der auch mit seiner Definition des Begriffs Ordnung (S. 17) der Elastizität des Begriffs Polizei Rechnung trägt; vgl. auch Fleiner, Einzelrecht und öffentl. Interesse (1908) S. 32 ff.

[4]) Mit Recht wird z. Zt. überall noch der Weg des formellen Gesetzes als Grundlage für einen solchen Eingriff gewählt, da man es mit Anschauungen zu tun hat, welche sich noch nicht in dem Masse zum allge-

Bestehen bleibt die Beschränkung der baupolizeilichen Tätigkeit auf Abwehrmassnahmen.

Ebenso spricht auch das Wassergesetz vom 1. Dezember 1900 (Reg.-Bl. S. 921), das eine sorgfältige Vorbehandlung erfahren hat wie kaum ein anderes Gesetz der württembergischen Verwaltung, an zahlreichen Stellen in den Wendungen „aus polizeilichen Gründen", „polizeilichen Rücksichten", „im polizeilichen Interesse" u. dgl. von Polizei in einem Sinn, dass nach dem Zusammenhang und, wie ein Vergleich mit andern sinnverwandten Wendungen ergibt, — vergl. z. B. Art. 13 Abs. 3 W. G. mit § 21 der Vollz.-Verf. hiezu vom 16. November 1901 (Reg.-Bl. S. 379), Art. 53 W. G. mit § 146 Vollz.-Verf., Art. 32 Abs. 2 mit Abs. 3, 4 W. G. sowie der Begründung hiezu [1]), Art. 52 mit Begründung hiezu [2]), § 141 Vollz. Verf. u. a., — unter Polizei nur verstanden sein kann: „die auf Abwehr von Beeinträchtigungen und Schädigungen der öffentl. Gewässer und öffentl. Wohlfahrt" oder „auf Erhaltung eines geordneten Zustands" gerichtete Verwaltungstätigkeit.

Endlich werden im amtlichen Sprachgebrauch ohne Weiteres auch Belehrungen, Warnungen, Mahnungen, z. B. Belehrungen gegen Ansteckung durch Krätzige, Verbreitung von Alkoholmerkblättern, von Merkblättern für Wöchnerinnen, zu Tuberkulosebekämpfung, Belehrung zur Bekämpfung der Peronospora, Belohnung für das Sammeln von Maikäfern, Warnung vor spanischen Schatzschwindlern, vor Uebervorteilung durch Ankauf von Ausspielautomaten, von Droguenschränken, geringwertigen und wirkungslosen Arzneimittel, vor Engagements und Auswanderung ins Aus-

meinem Rechtsbewusstsein verdichtet haben, als dass die Polizei nur auf Grund von allgemein gehaltener Ermächtigungen zu Abwehrmassnahmen gegen Gefahren des öffentl. Wohls, vorgehen könnte.

[1]) Verhandlungen der Kammer der Standesherrn 1899/1900, Beil. Bd. S. 86.

[2]) Das. S. 95.

land, ferner Einrichtung von Feuerlöschanstalten, Anbringen von Warnungstafeln an gefährlichen Strassenstrecken für Kraftfahrzeuge u. s. f.[1]), allgemein als Massnahmen „polizeilicher" Art bezeichnet, ohne dass bei ihnen das Mittel des Zwangs zur Befolgung der Belehrung, Warnung u. s. f. auch nur im Hintergrund stände.

Nach all dem wäre in Württemberg bis auf die neueste Zeit der Begriff Polizei lediglich durch den Zweck bestimmt. Die ganze Entwicklung lässt eine Verengerung des früheren allgemeinen Begriffs der Polizei nach der Richtung der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden, d. h. nach dem Zweck dieser erkennen, während die Mittel, mit denen dieser Zweck erreicht werden soll, Zwang oder Pflege, bei Verwendung des Begriffs „Polizei", „polizeilich" in der Rechtssprache keine Rolle spielen.

II.

Von diesem grundsätzlichen Standpunkt weichen aber zwei Gesetze ab.

Das erste ist das Forstpolizeigesetz vom 8. September 1879 (Rg.-Bl. S. 317)[2]). Die Begründung[3]) zu dem den Ausdruck „Forstpolizei"[4]) enthaltenden Artikel 1 sagt wörtlich: „Mit dem allgemeinen Ausdruck Forsthoheit (Forstpolizeigewalt, Forstzwang, Forstbann) wird die in der Wichtigkeit und teilweisen Unentbehrlichkeit der Waldungen für

[1]) Auch an einer Stelle des Kommissionsberichts zum Pol.-St.-Ges. von 1871 wird „als in der Aufgabe der Feld- (Landwirtschafts-) Polizei liegend" bezeichnet: „die Sicherung der Eigentumsgrenzen durch Feststeckung bestimmter Zeichen und genauer Kartierung", Verh. d. K. d. Abg. 1870/72, Beil. Bd. 22, S. 512).

[2]) Für die vorliegende Frage unwesentlich geändert unterm 19. Februar 1902 (Rg.-Bl. S. 51).

[3]) Verh. der Kammer der Abg., Beil. Bd. 34, S. 876.

[4]) Die Unterscheidung zwischen Forstwirtschaftspflege und Forstpolizei, wie sie von Göz, Staatsrecht des Kgr. Württemberg, Marquardsens Handbuch II (1908) S. 445 ff. getroffen wird, ist nicht ganz zutreffend, da die Forstpolizei sich nicht nur auf Strafverfügungen beschränkt.

das Gemeinwohl begründete Befugnis des Staats bezeichnet, gesetzliche Vorschriften für die Bewirtschaftung aller im Staatsgebiete gelegenen Waldungen zu erlassen und eine polizeiliche Aufsicht über die Einhaltung dieser Vorschriften auszuüben".

Mit dieser Erläuterung des Ausdrucks Forstpolizei stellen sich die Motive zum Forstpolizeigesetz in Abweichung von der oben festgestellten allgemeinen Auffassung des württembergischen Rechts vom Begriff der Polizei — auf den Standpunkt, dass charakteristisch für den Begriff der Forstpolizei das Mittel des Zwangs sei.

Hiebei ist aber einmal zu beachten, dass das Gesetz unmittelbar fusst auf der alten Forstordnung vom 1. Juni 1614, die Begründung auf diesen Zusammenhang auch mehrfach Bezug nimmt, und daher der Gesichtspunkt des alten Zwangs- und Bannrechts noch sehr stark hereinspielt. Andererseits wird aber auch in der Begründung selbst ausdrücklich hervorgehoben, dass „das Gesetz in erster Linie nur den Waldbestand, wie er damals tatsächlich vorhanden war, erhalten, auch fortan unter Forstpolizei gestellt haben, nicht etwa früher gerodete Grundstücke wieder aufforsten lassen will" und an anderer Stelle wird von der Aufgabe der Forstpolizei gesprochen, „dafür zu sorgen, dass der vorhandene Waldgrund der Waldwirtschaft auch erhalten bleibe", und dass daher „das den Waldbesitzern eingeräumte Recht der freien Bewirtschaftung und Benützung ihrer Waldungen nicht soweit gehen dürfe, dass der Fortbestand der Waldungen gefährdet und ihre Zerstörung zu befürchten wäre." Aehnlich wird das forstpolizeiliche Strafrecht gerechtfertigt.

Also selbst hier erfährt der Zweck, die Erhaltung und Sicherung des bestehenden Zustands eine solch starke Betonung, dass das Mittel des Zwangs allein nicht begriffswesentlich bleibt, dass vielmehr Abwehr mittels Zwangs für den Begriff der Forstpolizei die Elemente bilden.

Das zweite wichtigere Gesetz, das einen besonderen Standpunkt einnimmt, ist die Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 (Reg.-Bl. S. 323).

Der Entwurf und auch das Gesetz selbst behandeln[1]) die Polizeiverwaltung als besonderes Gebiet der allgemeinen Gemeindeverwaltung. Die Begründung überlässt aber das, was unter Polizei im Sinne der Gemeindeordnung zu verstehen ist, nicht, wie die Gesetzgebung seit 1839 der Praxis und der Wissenschaft, sondern giebt — zum ersten Mal wieder seit 100 Jahren — eine Definition des Ausdrucks Polizei zum Zweck der Erläuterung der in Betracht kommenden gesetzlichen Bestimmungen.

Sie legt zu Grunde[2]) den Polizeibegriff *Georg Meyers* und bezeichnet in wörtlichem Anschluss an dessen historische Einleitung und Zitate[3]) Polizei „als diejenige Tätigkeit der inneren Verwaltung, welche sich als Beschränkung der persönlichen Freiheit des einzelnen äussert, in der Form von Zwang auftritt, und vorzugsweise, aber nicht ausschliesslich die Beseitigung von Gefahren zum Zweck hat". Die Begründung will darnach für den Polizeibegriff des Gesetzes auf das Zwangsmoment als ausschliessliches Kriterium abstellen, also auf einen Begriff, der wie oben erörtert worden ist, in württembergisches Recht bisher überhaupt noch nie Fuss gefasst hat.

[1]) Vgl. Art. 8, 28, 99, 181, 243 des Entwurfs, Art. 8, 162 ff., 196 des Gesetzes.

[2]) Drucksachen der Abg. K. 1902 Beil. 193 S. 126; vergl. Begr. zu Art. 194 Gde.-O. (= 243 Entw.) das. S. 138 und den Kommissionsber. der I. Kammer, Drucks. das. 1906 Beil. XVII S. 161.

[3]) Die Anführung Raus daselbst ist, wenn sie nicht nur den von ihm gegebenen Ueberblick über die geschichtl. Entwicklung des Begriffs im Auge hat, nicht verständlich, da ja Rau ausdrücklich betont, dass eine Feststellung des Umfangs des Begriffs der Polizei nur in Ansehung der Zwecke allgemein angegeben werden können, nicht auch der Mittel (s. Zeitschr. f. ges. Staatsw. Bd. IX S. 61), Rau also gegen die Tendenz der Motive spricht.

So wertvoll die Bestimmung des Begriffs der Polizei durch die Motive daher an sich wäre, so bedenklich ist der gewählte Weg: die Uebernahme einer Definiton aus einem allgemeinen Lehrbuch, ohne dass gleichzeitig geprüft worden wäre, ob dieser Begriff denn auch tatsächlich im Einklang steht mit der seitherigen Entwicklung und der Terminologie der neben der Gemeindeordnung noch in Geltung stehenden Gesetzen. Die Unsicherheit des Begriffs der Polizei im württembergischen Verwaltungsrecht lässt sich eben nicht damit beheben, dass man einen auf fremden Boden gewachsenen, für die württembergischen Verhältnisse daher unhistorischen, abstrakten Polizeibegriff eines Lehrbuchs kurzer Hand herüberpflanzt in ein Spezialgebiet der württembergischen Gesetzgebung und nach diesem übernommenen Begriff, wie dies durch die Gemeindeordnung geschieht, Zuständigkeiten und Beschwerdefristen, also formellrechtliche Fragen für das Gebiet der Polizei abzustufen sucht, welche doch das ganze materielle Polizeirecht zur Voraussetzung haben. Mit Notwendigkeit muss ein solches Verfahren zu neuer Verwirrung und Unklarheit führen.

Schon bei Entstehung des Gesetzes, in der zweiten Kammer wurde denn auch von der Seite, welche auf die endgiltige Gestaltung des Entwurfs einen weitgehenden Einfluss ausgeübt hat[1]), der Regierungsstandpunkt als nicht im Einklang mit dem allgemeinen Sprachgebrauch stehend angefochten und betont, dass das Gebiet der Polizei tatsächlich ein weiteres sei. Die Regierung hat aber in dieser Hinsicht ausdrücklich an dem Standpunkt der Begründung festgehalten und erklärt[2]), „es werde zwar zugegeben, dass der Begriff der Polizei kaum fest zu definieren sei, aber ein Moment sei der Polizei doch ganz notwendig inhärierend, das Moment, dass es sich um Anordnungen und Verfügungen handelt, die

[1]) Prot.-Bd. 1904 Seite 655, 904 Seite 655, 904 (Abg. Haussmann).

[2]) Prot.-Bd. 1904, Seite 658.

auf das öffentliche Wohl gerichtet seien und die zweitens mit einem Zwang exequiert werden könnten und nötigenfalls exequiert werden müssten".

Trotz der nachdrücklichen Betonung dieses einen Begriffsmerkmals sind dann aber seitens der Regierung doch nicht alle Consequenzen hieraus gezogen worden. Denn einmal rechnen die Motive selbst[1]) (in der Begründung zu dem jetzigen Art. 30 Gde.-O.) offenbar auch Volkszählungen, Aufnahme und Schätzungen der Gebäude zum Zweck der Versicherung gegen Feuersgefahr unter die Polizeiverwaltung; sodann wurde aber auch im Plenum der II. Kammer[2]) vom Regierungstisch aus „Wohnungsinspektionen und dgl." als Wohlfahrtseinrichtungen und unter die Wohlfahrtspflege, nicht also unter die Polizeiverwaltung fallend bezeichnet, obwohl doch diese nach der auf Art. 23 a Pol.-St.-Ges. gestützten Regelung des Wohnungsaufsichtswesens und den oben erwähnten Motiven hiezu ganz unzweifelhaft polizeilicher Natur sind; andererseits zählt die Regierung wieder im § 245 der Vollz.-Verf. z. Gem.-Ordnung vom 6. Oktober 1907 (Reg.-Bl. S. 433) unter die „dringenden polizeilichen Verkehrungen" des Anwalts nach Art. 166 Gem.-O. auch: „Anrufen der Brandhilfe der Nachbargemeinden, Benachrichtigung des Oberamts vom Ausbruch des Brandes, polizeiliche Hilfeleistung bei sonstiger gemeiner Gefahr oder Not, bei Unglücksfällen". Der Begriff der Polizei im Sinne der Gemeindeordnung ist also durch die Ausführung der Motive jedenfalls nicht in genügender Weise klargestellt worden.

Versucht man angesichts dieser unklaren Sachlage in objektiver Weise herauszuheben, was Polizei i. S. der Gemeindeordnung tatsächlich ist, so hat man zunächst davon auszugehen, dass es, wie die parlamentarische Behandlung des Entwurfs deutlich erkennen lässt, nicht in der Absicht des Gesetzgebers gelegen war, einen neuen, dem seitherigen

[1]) a. a. O. S. 99.
[2]) a. a. O. S. 69.

Sprachgebrauch entgegengesetzten Polizeibegriff aufzustellen[1]). Dies wäre aber der Fall, wenn man mit der Begründung das Mittel der Beschränkung der persönlichen Freiheit, Zwang, als ausschliessliches Kriterium für den Begriff der Polizei i. S. der Gemeindeordnung annehmen würde; denn der im übrigen württembergischen Recht durch den Abwehrzweck bestimmte Polizeigriff und der nach den Motiven ausschliesslich durch das Mittel des Zwangs charakterisierte würden sich schneiden, und es wäre ein unlösbarer Widerspruch zwischen dem allgemein geltenden Polizeibegriff und dem der Gemeindeordnung gegeben. Der im württembergischen Polizeirecht allgemein geltende Polizeibegriff muss also unbedingt auch auf die Gemeindeordnung seine Wirkung ausüben; es ist unmöglich, das Kriterium des allgemein giltigen Polizeibegriffs, das des Zwecks der Gefahrenabwehr, kurzer Hand für das spezielle Gebiet der Gemeindeordnung auszuschalten.

Andererseits konnte aber auch jene nachdrückliche Betonung des Zwangsmittels als Kriterium für den Polizeibegriff der Gem.-Ordnung, wie sie in der Begründung und von der Regierung bei der parlamentarischen Behandlung erfolgte, nicht ohne jeden Einfluss auf die endgiltige Auffassung des Gesetzes über den ihm zu Grunde liegenden Polizeibegriff bleiben, auch dieses Kriterium muss daher bei letzterem in die Erscheinung treten. So ist bei dieser Sachlage nur eine Lösung des Widerspruchs zwischen

[1]) Lediglich formuliert werden sollte ein durch das geltende Recht bereits gegebener Begriff, mit der Tendenz jenen weiteren Polizeibegriff, wie er dem bis dahin giltig gewesenen Verwaltungsedikt vom 1. März 1822 zu Grunde lag, durch einen engeren, aber im geltenden Recht schon vorhandenen, zu ersetzen; vgl. Begründung zu dem jetzigen Art. 194 Gem.-O. (a. a. o. S. 138). Wenn aber die Motive glaubten, dieser engere Begriff kennzeichne sich durch das Kriterium des Zwangs, so befanden sie sich eben hiebei im Irrtum: der engere Zweck, nicht das Mittel des Zwangs ist nach der geschichtl. Entwicklung für den engeren Polizeibegriff charakteristisch.

dem Polizeibegriff des allgemeinen Rechts und dem der Gesetzbegründung gegeben: Beide Kriterien, — sowohl der jenem zu Grunde liegende Abwehrzweck, als auch das von dieser neu aufgestellte Kriterium, das Zwangsmittel — bilden zusammen die Elemente des Polizeigriffs der Gemeindeordnung.

Dieses Ergebnis lässt sich denn auch sehr wohl mit der positiven Formulierung der in Betracht kommenden gesetzlichen Bestimmungen vereinigen. Denn die Gegenüberstellung der „Pflege der gemeinschaftlichen Interessen“ und der „Handhabung der Ortspolizei“ in Art. 8 Gem.-O. schliesst die Annahme, dass die Polizei die zur Abwehr von Nachteilen bestimmte Verwaltungstätigkeit sei, jedenfalls nicht aus; aus den Art. 162 ff. Gem.-Ordnung, die von der Verwaltung der Ortspolizei handeln, ergiebt sich für den Begriff der Polizei überhaupt nichts; der in Art. 194 Gem.-O. enthaltene Satz aber, dass die Gemeindebehörden „zur Erlassung der zur Abwendung von Gefahren für das öffentliche Wohl notwendigen polizeilichen Verfügungen von der Aufsichtsbehörde aufgefordert und angehalten werden können“, spricht eher für die Annahme, dass bei der Charakterisierung jener Tätigkeit als einer polizeilichen auf den Zweck abgestellt sei, als gegen eine solche. Jedenfalls ergiebt sich aus den positiven Bestimmungen der Gemeindeordnung kein Beweismoment gegen den Satz, dass auch der Polizeibegriff dieses Gesetz auf den Zweck der Abwehr von Gefahren beschränkt sei und beschränkt sein müsse.

So sind also für den Begriff der Polizei i. S. der Gemeindeordnung — wie beim Forstpolizeigesetz — zwei Elemente bestimmend: Der Zweck —, Abwehr —, und das Mittel —, Zwang. Die Tätigkeit der Gemeindebehörden charakterisiert sich demnach im einzelnen Fall — soweit die Zuständigkeitsbestimmungen und Rechtmittelfristen der Gemeindeordnung in Frage kommen — nur dann als „polizeiliche“ im Sinne dieses Gesetzes, wenn nicht nur der Zweck, dem sie dient,

auf die Abwehr von Gefahren gerichtet ist, sondern auch, wenn zur Errichtung dieses Zwecks das Mittel des Zwangs Anwendung findet, also eine Machtübung[1]) vorliegt, eine Beschränkung der persönlichen Freiheit der Bürger stattfindet. Abwehr mittels Zwang ist Polizei im Sinne der Gemeindeordnung.[2])

II. Abschnitt.

Das württembergische Recht und die wissenschaftlichen Theorien über das Wesen der Polizei.

Die für den Begriff der Polizei des modernen württembergischen Rechts massgebenden Elemente sind damit klargestellt: der allgemeine württembergische Polizeibegriff bestimmt sich allein durch den Zweck der Abwehr von Gefahren, der besondere Polizeibegriff der Gemeindeordnung und des Forstpolizeigesetzes hiegegen hat als zweites Kriterium auch das Mittel des Zwangs zur Erreichung jenes Zwecks aufgenommen, der letztere Begriff ist gegenüber dem ersteren also der engere.

Ehe aber auf diesen Begriffselementen eine Definition aufgebaut wird, möge noch kurz ein Blick auf die neueren Theorien über das Wesen der Polizei geworfen und geprüft werden, ob sie etwa auch für die Formulierung des württembergischen Polizeibegriffs verwertbar sind.

[1]) Otto Mayer, Theorie des franz. Verwaltungsrechts 1886, S. 162.

[2]) Im wesentlichen zutreffend für die Gemeindeordnung — gegen die übrigen nur auf dem Begriff der Motive abhebenden Kommentare der Gemeindeordnung —: Ruck, Verwaltungsrechtl. Gesetze Württembergs I, Gemeindeordnung (1911), Note 1 zu Art. 162 (S. 142), welcher Polizei definiert als „die mit Zwangsgewalt ausgerüstete Verwaltungstätigkeit, welche zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit der individuellen Freiheit und dem Eigentum die durch das öffentl. Interesse gebotenen und gesetzlich zugelassenen öffentlich-rechtlichen Beschränkungen auferlegt".

In der Theorie hat diejenige Ansicht, welche auf der Polizeigerichtbarkeit fussend, im Mittel des Zwangs das einzige oder allein wesentliche Kriterium des Begriffs der Polizei finden zu müssen glaubt, die meisten Anhänger. In der Literatur, — soweit sie für Süddeutschland in Betracht kommt, — war es zuerst *Bluntschli*[1]), der die Polizei für eine spezifisch staatliche, obrigkeitliche Gewalt erklärte. Von ähnlichem Gesichtspunkt, aber im Einzelnen unklar und nicht in scharfer Konsequenz, ging auch *F. F. Mayer* in seinen Werken, „Grundzüge des Verwaltungsrechts- und Rechtsverfahrens" (1857, S. 16) und „Grundsätze des Verwaltungsrechts" (1862, S. 12, 99 f.) aus. Zwang hat dann wieder in bestimmter Weise in den Vordergrund gestellt insbesondere *v. Sarvey*, „Allgemeines Verwaltungsrecht" (1887), und ausser den bekannten Vertretern dieser Richtung — *Schulze, Laband, Georg Meyer, Rosin,* früher auch *Löning* — neuerdings *Thoma,* letzterer ausgehend vom badischen Recht[2]).

Die alte, wissenschaftlich von *Pütter* begründete, dann insbesondere von *v. Berg* vertretene[3]) Anschauung, dass bei der Kennzeichnung einer Tätigkeit der Regierung als einer polizeilichen lediglich der Abwehrzweck massgebend sei, wird in der modernen Wissenschaft nur mehr von wenigen Schriftstellern geteilt. Soviel ich sehe, ist es ausser *Bornhak*[4]) nur noch *Löning,* welch' letzterer im Gegensatz zu dem in

[1]) Allgemeines Staatsrecht, 2. Auflage (1857) Bd. II S. 172 ff.

[2]) woselbst dieser Standpunkt seine Berechtigung haben mag, insofern als nach Thoma (Polizeibefehl S. 48 ff.) zu Beginn des XIX. Jahrhunderts dort die Tendenz vorhanden war, das Kriterium für den engeren Begriff der Polizei — anders als im württembergischen Recht — in den „Geboten und Verboten" zu finden (vgl. auch das. S. 284 ff.); nach Wolzendorff I S. 46 wäre dasselbe auch beim kurhessischen Staatsrecht der Fall gewesen.

[3]) Vgl. hierüber die Darstellung im I. Teil, oben S. 53 ff.

[4]) der in Verwaltungsarchiv Bd. V. S. 141, den Standpunkt vertritt, dass „die Anwendung polizeilichen Zwangs keineswegs zum Polizeibegriff gehöre."

seinem Lehrbuch vertretenen, lediglich auf Zwang abgestellten Polizeibegriff und unter ausdrücklicher Ablehnung seiner früheren Ansicht neuerdings im Handwörterbuch der Staatswissenschaften (1911, Art. „Polizei") die Aufgabe der Polizei dahin umschreibt: „Polizei hat allen Gefahren entgegenzutreten, welche die Lebensgüter der Gesamtheit wie der Einzelnen bedrohen, und welche der Einzelne oder freiwillige Vereinigungen Einzelner abzuwehren nicht vermögen".

Eine dritte Ansicht endlich, vertreten durch *Otto Mayer, Fleiner* und *Anschütz,*[1]) erkennt das Mittel des Zwangs als gleichwertig mit dem Abwehrzweck und ebenfalls als begriffswesentlich an und bezeichnet dementsprechend Polizei als die „Staatstätigkeit zur Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens mit obrigkeitlicher Gewalt". Diese letztere Ansicht ist durch die eingehenden Untersuchungen *Otto Mayers* in der modernen Verwaltungsrechtswissenschaft die herrschende geworden und deckt sich auch mit der Judikatur des preussischen Oberverwaltungsgerichts.

Für das württembergische Recht ergiebt sich aus der oben dargestellten Entwicklung, dass es zwar jene erste Ansicht, welche das Wesen der Polizei nur im Mittel des Zwangs erblickt, — abgesehen von dem missglückten Versuch der Motive zur Gemeindeordnung, sie in Württemberg zur Geltung zu bringen, — ablehnt, dass es grundsätzlich an dem in der modernen Literatur kaum mehr vertretenen Standpunkt, der bei dem Begriff der Polizei nur auf den Abwehrzweck abhebt, festgehalten hat, und dass erst in neuerer Zeit, im Polizeibegriff der Gemeindeordnung und des Forstpolizeigesetzes, wieder Berührungspunkte zwischen dem württemb. Recht und der modernen Wissenschaft, nämlich jenem Polizeibegriff *Otto Mayers* und *Fleiners*, vorzufinden sind. Diese zwar unbewusst erfolgte, aber tatsächlich vorhandene Annäherung des engeren württembergischen Polizei-

[1]) Schon L. v. Stein nimmt in Bd. IV S. 2 seiner Verwaltungslehre diesen Standpunkt ein.

begriffs an einen gründlich erforschten theoretischen giebt Veranlassung und Berechtigung, die Untersuchungen der letztgenannten Autoren über Begriff und Schranken der Polizeigewalt auch für die nähere Umschreibung des engeren württembergischen Polizeibegriffs zu verwerten.

III. Abschnitt.

Die Formulierung der beiden Polizeibegriffe des württembergischen Rechts.

Es läge ja nahe, bei der Definition der Polizeibegriffe des württembergischen Rechts, sich einer der im vorigen Abschnitt erwähnten, auf denselben Begriffselementen — Zweck und Mittel, bezw. Zweck allein — aufgebauten wissenschaftlichen Begriffsbestimmungen anzuschliessen, beispielsweise also den weiteren, allgemeinen Begriff der Polizei nach *v. Berg* oder *Löning,* den engeren nach *Otto Mayer* zu fassen. Allein hiemit wäre doch noch die Gefahr einer ungenauen Wiedergabe des positiven Rechts gegeben. Engster Anschluss an dieses muss auch hier Grundsatz sein. Es ist daher vorzuziehen, auf Grund des positiven Rechts selbstständig zu einer Begriffsabgrenzung zu gelangen.

Als Ergebnis der bisherigen Untersuchung ist dabei zunächst Folgendes zu Grunde zu legen:

1. Der Polizeibegriff des modernen württ. Rechts hat sich historisch durch Abbröckeln einer Reihe von spezielleren Tätigkeitsgebieten aus dem Gebiet der inneren Verwaltung heraus entwickelt. Der Begriff der Polizei ist also in Württemberg auf das Gebiet der inneren Verwaltung [1]) beschränkt: Polizei ist eine **Tätigkeit der inneren Verwaltung** [2]).

[1]) Nicht zu verwechseln mit dem Geschäftskreis des Departements des Innern; vgl. auch Thoma S. 4 Note 4.

[2]) Schon hier zeigt sich also eine Abweichung des württ. Rechts vom Standpunkt Otto Mayers', welcher dieser Beschränkung nicht beitritt; gegen Otto Mayer in dieser Hinsicht: Thoma, Polizeibefehl S. 4, Gg. Meyer-Anschütz, Staatsrecht (1905) S. 644; Anschütz, Die Polizei S. 12.

2. Im allgemeinen charakterisiert sich in Württemberg diese Tätigkeit der inneren Verwaltung als polizeiliche durch den Zweck, dem sie dient, nämlich durch den Zweck der Abwehr von Gefahren. Polizei im allgemeinen Sinn könnte also für das württembergische Recht bezeichnet werden als diejenige Tätigkeit der inneren Verwaltung, welche die **Abwehr von Gefahren zum Zweck** hat.

3. Neben diesem allgemeinen Polizeibegriff hat sich, insbesondere in neuerer Zeit, ein zweiter, engerer entwickelt, der sich nicht nur durch diesen Zweck, sondern auch durch das zu seiner Erreichung angewandte Mittel, den Zwang, die Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen kennzeichnet. Dieser zweite, engere Begriff würde sich also gegenüber dem ersten, allgemeinen dahin abgrenzen, dass er nur diejenige Tätigkeit der inneren Verwaltung umfasst, welche **unter Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen** die Abwehr von Gefahren zum Zweck hat.

Man könnte nun versucht sein zu sagen, mit diesen beiden Begriffsumschreibungen sei der Standpunkt des positiven württ. Rechts zum Ausdruck gebracht.

Bei genauerer Betrachtung erscheinen sie aber aus zwei Gründen mangelhaft.

Einmal ist es, schon rein sprachlich betrachtet, nicht korrekt, einfach von „Abwehr“ zu sprechen, ohne zugleich auch das Objekt, von dem abgewehrt werden soll, näher zu bezeichnen. Eine kritische Betrachtung jener Definitionen legt die Frage nahe: was ist denn der Gegenstand, von dem Gefahren abgewehrt werden sollen, was soll denn geschützt werden? Auch in einer kurz gefassten Begriffsbestimmung kann eben der Ausdruck „Abwehr“ nicht wohl isoliert verwendet werden, bedarf vielmehr notwendig einer Ergänzung durch Benennung des Schutzobjekts.

Dazu kommt noch ein Anderes: Jene Definitionen würden ohne nähere Kennzeichnung dieses Schutzobjekts praktisch nur sehr wenig Wert haben. Was sie bis jetzt bieten, ist lediglich die Kennzeichnung einer bestimmt gearteten Tätigkeit der Verwaltung, es sind termini technici ohne materiellrechtliche Bedeutung. Soll aber die eine oder andere Begriffsbestimmung, insbesonders die das Zwangsmoment als Kriterium mitenthaltende, auch juristischen Wert, rechtliche Bedeutung für die Praxis erhalten, so ist es auch aus diesem Grund geboten, die praktische Tragweite des einen oder andern Begriffs durch möglichst genaue Bezeichnung des Schutzobjekts festzustellen.

In der Tat präzisiert auch die Wissenschaft allgemein und von jeher den Begriff der Polizei näher durch Aufnahme des zu schützenden Rechtsguts in die Definition, sei es nun, dass als solches bezeichnet wird: „das öffentliche Wohl und das des Einzelnen", „Wohlfahrt und Sicherheit der Gesamtheit wie der Einzelnen" [1]) oder aber, dass jenes eingeschränkt wird auf die „öffentliche Wohlfahrt", die „gute Ordnung des Gemeinwesens" [2]).

Ob man aber diese oder jene Wendung in die Definition des einen oder anderen Begriffs der Polizei aufnimmt, ist praktisch jedenfalls nicht gleichgiltig. Dass die Polizei in pflegender, nicht zwingender Weise jegliches Interesse wahrnehmen kann, auf diese Art also nicht nur das Wohl der Allgemeinheit, sondern auch das eines Einzelnen, und nur eines Einzelnen schützen darf, leuchtet ohne Weiteres ein. Anders liegt die Sache aber da, wo ein Eingriff in die persönliche Freiheit des Bürgers in Frage steht. Hier ist es doch sicher nicht dasselbe, ob z. B. gesagt wird: Polizei (i. e. S.) ist diejenige Tätigkeit der inneren Verwaltung, welche die Abwehr von Gefahren für das Wohl der Allge-

[1]) So Göz, Württ. Staatsrecht, S. 360.

[2]) So Otto Mayer, Fleiner, Anschütz.

meinheit und das des Einzelnen mittels Beschränkung der persönlichen Freiheit zum Zweck hat, oder ob hier als Schutzobjekt nur das Wohl der Allgemeinheit angesehen wird. Denn ersterenfalls wäre ja ausgesprochen, dass es bei Handhabung der Polizeigewalt begrifflich zulässig sei, Zwang selbst dann zur Anwendung zu bringen, wenn auch nur Gefahr für das Wohl eines Einzelnen vorliegt, während im letzteren Fall eine Gefährdung des öffentlichen Wohls die begriffliche und daher unbedingte Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen bilden würde. Es lässt sich daher nicht umgehen, auf die Kardinalfrage des Polizeirechts einzugehen, welche Rechtsgüter die Polizei im Zwangsweg schützen darf, oder — was dasselbe bedeutet, — welche Grenzen der Polizei begrifflich gezogen sind, wenn sie ihre Zwecke unter Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen zu erreichen sucht.

In dieser Hinsicht spricht sich das positive Recht in klarer und bestimmter Weise nirgends aus. Wie anderwärts, so hat sich auch in Württemberg die Gesetzgebung damit begnügt, nach dem System allgemein gehaltener Ermächtigungen die Nichtbefolgung „polizeilicher Anordnungen, Vorschriften, Aufforderungen" u. dgl. unter Strafe zu stellen; die Ausfüllung dieser Ermächtigungen mit konkretem Inhalt im Einzelfall, der Polizeibefehl[1]) bleibt also dem Ermessen der Behörde überlassen. Nun hat aber auch hier, wie auf dem ganzen Gebiet einer unter den Grundsätzen des Rechts- und Verfassungsstaats arbeitenden Verwaltung nicht Willkür oder Belieben, sondern ein rechtlich gebundenes Ermessen Platz zu greifen, ein Ermessen, das sich bei Ueberschreitung seines Spielraums als positive Rechtswidrigkeit[2]) darstellt, und zwar als Rechtswidrigkeit, deren

[1]) Thoma, Polizeibefehl S. 2.

[2]) Vgl. hierüber: Fleiner, Institutionen S. 120 und die dort angegebene Literatur, insbes. aber derselbe, Einzelrecht und öffentl.

Korrektur nicht nur den Dienstaufsichtsbehörden, sondern auch dem Verwaltungsrichter[1]) obliegt.

Aufgabe der Wissenschaft ist es nun da, wo eingehendere Normen fehlen, die vorhandenen Lücken an der Hand allgemeiner Rechtsgrundsätze auszufüllen, und so sind auch für das württ. Recht, jetzt, wo die Elemente seines Polizeibegriffs an der Hand des positiven Rechts festgestellt sind, die Ergebnisse der modernen Wissenschaft zur Lösung jener Frage nach den begrifflichen Grenzen der Polizeigewalt heranzuziehen[2]).

Eine derartige Untersuchung hat selbstverständlich aufzubauen auf den Anschauungen des modernen Rechts- und Verfassungsstaats[3]). Bei dem Uebergang von den polizeistaatlichen Anschauungen zu diesen, am Beginn des 19. Jahr-

---

Interesse S. 10 ff. und das dort S. 10, Note 2 abgedruckte Urteil des sächsischen Oberverwaltungsgerichts v. 19. September 1903 für Sachsen, woselbst ja die Verhältnisse ähnlich liegen wie in Württemberg (vergl. Schanze in Fischers Zeitschrift Bd. 35 S. 11 ff.). Auch v. Berg, Handbuch Teil I S. 33 sagt schon: „Fehlt es an positiven Bestimmungen, so ist nicht Willkür, sondern das aus der Natur und dem Zwecke der Polizeigewalt unmittelbar entspringende Recht die einzige Entscheidungsnorm".

[1]) Der württ. Verwaltungsgerichtshof hat in mehreren Entscheidungen sich auf den Standpunkt gestellt, dass da, wo die Verwaltungsbehörden überhaupt nach ihrem Ermessen zu entscheiden haben, dieses unüberprüfbar sei; vgl. die Urteile im Württ. Archiv Bd. XXII, S. 294 (vom 2. Okt. 1880), Amtsbl. d. Min. d. I. 1887, S. 420 (v. 16. XI. 1887), Jahrb. d. württ. Rechtspflege, Bd. X, S. 226 (v. 27. X. 1897); ferner Göz, Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg (1902) S. 228 ff., 100 f. Mit Recht hebt diesen Urteilen gegenüber Fleiner, Einzelrecht und öffentl. Interesse (S. 9 ff.) die juristische Anfechtbarkeit jenes Standpunkts hervor.

[2]) Rosin, Polizeigriff S. 59: „Die Voraussetzungen für die Verwendung der öffentl. Gewalt im Privatinteresse sind in der Stelle (§ 10. II, 17. A. L. R.) selbst nicht zum Ausdruck gekommen, mögen sich aber aus dem allgemeinen Verhältnis der Polizei zum Einzelinteresse und zu der in erster Linie für dessen Schutz bestimmten Civiljustiz ergeben."

[3]) Das Folgende nach der eingehenden Darstellung Jellineks, System der subj. öffentl. Rechte (1905) S. 94 ff.; vgl. auch Spiegel a. a. O. S. 16 f.

hunderts, haben die französischen, aus den jungen amerikanischen Einzelstaaten [1]) übernommenen „Theorien vom Individual-Recht“ als „Kontrast zu der früheren Staatsordnung“ die grösste Bedeutung erlangt; sie haben nicht nur in der Literatur einen beherrschenden Einfluss gewonnen, sondern auch in den ersten deutschen Verfassungsurkunden positiven Ausdruck gefunden. Zweck dieser Verfassungen war es ja in erster Linie die strenge Scheidelinie zwischen der — naturrechtlich aufgefassten — ursprünglichen Freiheit des Individuums und der Staatsgewalt zu ziehen, und gerade in den Punkten, in welchen vorher die grössten Beschränkungen gewaltet haben, sollte dieses Verhältnis bleibend klar gestellt werden durch Fixierung der Negation der früheren Beschränkungen in der Form der Aufstellung eines „Grundrechts“, insbesondere des Grundrechts der Freiheit der Person und des Eigentums. Dieses Grundrecht ist denn auch in § 24 der württembergischen Verfassungsurkunde [2]) zum Ausdruck gelangt.

Die Aufzählung dieser Grundrechte in den Verfassungsurkunden hat aber nicht nur die Bedeutung einer Selbstbeschränkung des Gesetzgebers, eines Gesetzgebungsprogramms, sondern auch die einer Forderung „gegenüber der Staatsverwaltung: dem richterlichen und namentlich dem polizeilichen Zwang“ *(Jellinek)*. Soll aber auch von der Verwaltung die Freiheit von Person und Eigentum grundsätzlich respektiert werden, so ist bei der Untersuchung der obigen Frage, davon auszugehen, dass die Vermutung

[1]) Vgl. Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1904) S. 10 ff., 54, 56 ff.

[2]) Vgl. hiezu auch die Betonung der persönlichen Freiheit und des Eigentums bei der Entstehung des § 88 der württemb. Verfassungsurkunde, in dem Entwurf des Instruktionskomitees, dem ständischen und hernach dem kgl. Entwurf (s. Fricker, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Württemberg (1865) S. XLV, 57, 111),

gegen den Polizeizwang und für die Freiheit des Individuums von einem solchen spricht[1]).

Aus der Existenz des Staats und der Notwendigkeit seiner Existenz ergeben sich aber für den Einzelnen „natürliche Pflichten, die der Staat berufen und berechtigt ist, geltend zu machen und zwangsweise durchzuführen" (*Otto Mayer* I S. 250): Die freie Betätigung des Einzelnen darf nicht so weit gehen, dass sie für den Gesamtzustand des Gemeinwesens schädlich wird[2]). Die verfassungsmässig garantierte individuelle Freiheit findet also ihre Grenze an dem Zustand der „Staatsgesellschaft", am öffentlichen Wohl, das Privatrecht bietet dem Gemeinwohl gegenüber keine Schranke[3]).

Aus diesem Grundsatz ergiebt sich aber auch andererseits — und dies ist für unsern Zweck bedeutsam[4]), — dass

[1]) Fleiner: Institutionen S. 313, Einzelrecht und öffentliches Interesse S. 10; v. Sarwey: Das öffentliche Recht u. die Verwaltungsrechtspflege S. 30, 34; Otto Mayer: Theorie des französischen Verwaltungsrechts, S. 174 ff., Deutsches Verwaltungsrecht I S. 259.

[2]) Aehnlich schon L. v. Stein: Verwaltungslehre (1866) Bd. IV, S. 2, welcher von der „organischen Gesamtentwicklung" spricht; vgl. ferner die bei Fleiner, Einzelrecht, S. 4, zusammengestellte Literatur. — Nach wie vor unterliegt aber die Frage, ob ein Polizeigriff in die Freiheit des Individuums zum Vorbehalt eines Gesetzes im formellen Sinn gehört, besonderer Beurteilung. Die Erörterung dieser letzteren Frage, welche aufs engste verknüpft ist mit der Frage nach der rechtlichen Grundlage für die Polizeiverfügung liegt ausserhalb des Themas der vorliegenden Untersuchung, welche lediglich bezweckt, den Begriff der Polizei des gegebenen positiven Rechts festzustellen und nur insoweit, als es zur näheren Umgrenzung dieses Begriffs notwendig ist, auf das allgemeine Verhältnis zwischen Staatsgewalt und Untertan eingeht. Ueber den Standpunkt, den die württ. Praxis zu jener Frage einnimmt, vgl. übrigens die oben S. 67 Note 1 angeführten Entscheidungen.

[3]) Dies wird insbesondere hervorgehoben anlässlich der Entschädigungsfrage von v. Sarwey, Das öffentl. Recht und die Verwaltungspflege, S. 375, 109 f.; vgl. auch Fleiner, Einzelrecht S. 3.

[4]) Das Folgende muss namentlich gegenüber den aus der v. Mohl'schen Staats- und Polizeilehre gezogenen Konsequenzen und der den

Betätigungen des Einzelnen, welche „gesellschaftlich belanglos“ sind, welche sich also in seinem Privatleben abspielen, ohne in ihrer Wirkung herauszureichen in die Oeffentlichkeit [1]), frei sind vom polizeilichen Zwang, dass es also den Polizeibehörden nicht zustehet, hier selbst zu Gunsten des Betroffenen polizeilichen Zwang anzuwenden [2]).

Dieses Prinzip der Unantastbarkeit des Privatlebens gilt selbstverständlich auch für das Verhältnis von Person zu Person. Auch dieses geht die Polizei grundsätzlich nichts an [3]), auch hier darf sie nur einschreiten, wenn es sich zugleich um gesellschaftlich bedeutsame [4]) Streitigkeiten handelt, und zwar gilt dies auch dann, wenn die Gefährdung „unveräusserlicher Individualrechte, des Lebens, der körperlichen Integrität, der Gesundheit, der persönlichen Freiheit, Erziehung

obigen Grundsätzen sehr häufig widersprechenden Praxis der unteren württ. Verwaltungsbehörden betont werden.

[1]) Vgl. hiezu im einzelnen näher: Fleiner, Institutionen S. 321 f., Otto Mayer I, S. 258 ff., Anschütz, Die Polizei S. 19 ff.

[2]) „Individuelles Glück kann nie Gegenstand der Wohlfahrtspolizei sein“ sagt schon v. Berg, Handbuch, Teil II S. 11, vgl. auch die oben im Text S. 55 f. eingeführten Zitate.

Auch der Kommissionsbericht zu den Bestimmungen gegen Spiel und Wucher im Pol.-St.-Ges. von 1839 spricht von dem „Grundsatz der Unantastbarkeit des Privatlebens“ (Verh. der Abg.-Kammer 1839, Beil. Bd. II S. 637). Aehnlich v. Mohl im Archiv für Criminalrecht 1840, Beil.-Bd. S. 78 ff.

Insbesondere aber hat F. F. Mayer in seinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts (1862) S. 101, Note 1 sich dahin ausgesprochen: „Gegen sich selbst (ohne gleichzeitige Gefahr für andere, wie bei ansteckenden Krankheiten) wird der einzelne höchstens durch Belehrung und Einrichtung öffentl. Anstalten (Badanstalten, Krankenhäuser u. s. w.) polizeilich geschützt; weiteres ist teils überhaupt unausführbar teils mit Erhaltung der Familien- und Hausrechte unverträglich.“ Zwang zu Gunsten der Einzelnen wäre also durch eine allgemeine Ermächtigung zu polizeilichem Einschreiten nicht mehr gedeckt, er gehört zum „Vorbehalt des Gesetzes“; vgl. hiezu auch Rosin: Polizeibegriff S. 21 f., Polizeiverordnungsrecht S. 126.

[3]) S. hiezu Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 134 f.

[4]) Otto Mayer I, S. 258.

und Bildung“ in Frage steht [1]). Denn auch hier ist das öffentl. Interesse der Staatsgewalt an der Verhütung und Abwendung derartiger Gefährdungen eines Einzelnen nur dann gegeben, wenn die öffentliche Rechtsordnung selbst dies im einzelnen Fall klar zum Ausdruck bringt, namentlich durch ihre Strafordnung derartige Gefährdungen und Verletzungen allgemein als gesellschaftlich bedeutsame Aeusserungen gekennzeichnet und unter öffentliche Strafe gestellt hat [2]). Nicht nur im Verhältnis von Behörde zum Einzelnen, sondern folgerichtig auch vom Einzelnen zum Einzelnen ist also Voraussetzung für einen polizeilichen Eingriff: eine Gefährdung des öffentlichen [3]) Wohls.

Ist es hienach Grundsatz, dass auf Grund allgemein gehaltener gesetzlicher Ermächtigungen zu „polizeilichen Anordnungen, Verfügungen, Verordnungen“ eine Freiheitsbeschränkung nur bei einer Gefährdung öffentlicher Interessen Platz greifen darf, so ist es nicht nur gerechtfertigt, sondern auch geboten, dies in der Umschreibung desjenigen Polizeibegriffs, für welchen eine derartige Freiheitsbeschränkung begriffs wesentlich ist, zum Ausdruck zu bringen, bei seiner

[1]) zu deren Schutz F. F. Mayer, Grundzüge S. 16 n. 1; Grundsätze S. 104, und v. Sarwey (württ. Archiv Bd. XV, S. 30 ff.; Das öffentl Recht und die Verwaltungsrechtspflege S. 401) Polizeizwang stets Platz greifen lassen wollen.

[2]) Praktisch in die Erscheinung tritt dies namentlich bei den Antragsdelikten. Das öffentliche Interesse tritt hier nach dem ausgesprochenen Willen der Rechtsordnung in den Hintergrund. Die Polizeigewalt hätte dementsprechend in vorbeugender Weise nur dann einzugreifen, wenn der Bedrohte in irgend einer Form hierauf anträgt oder dessen Einwilligung wenigstens angenommen werden kann.

[3]) Ungenügend erörtert ist diese Frage in den Urteilen des württ. Verwaltungsgerichtshofs, abgedr. im Württ. Archiv Bd. XII, S. 296, Jahrb. der württ. Rechtspflege XXIII (1911)S. 244; Württ. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung Bd. IV. (1911) S. 28 ff.; im Ergebnis zutreffend, aber nur wegen der Gefahr ansteckender Krankheiten bezw. Belästigungen der Besucher einer Wirtschaft durch Schweinehaltung: die Urteile im A.-Bl. des Min. d. I., 1880 S. 102; 1886 S. 225.

Definition also die Abwehr für die Wohlfahrt Einzelner auszuschliessen [1]), und das Schutzobjekt des engeren Polizeibegriffs auf die öffentliche Wohlfahrt einzuschränken.

Berücksichtigt man dann noch weiter die Tatsache, dass in Württemberg im Laufe der geschichtlichen Entwicklung fast ausnahmslos, und noch in neuester Zeit in Art. 194 der Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906, als Aufgabe der Polizei auch formell der Schutz des „öffentlichen Wohls" angesehen worden ist, dass es sich daher — wiederum in engem Anschluss an das positive Recht — empfiehlt, diese Wendung, statt der für Württemberg entfernter liegenden [2]) „Schutz der Ordnung" [3]) in die Begriffsbestimmung aufzunehmen, so ergiebt sich schliesslich als Definition des **engeren** württembergischen Begriffs der Polizei:

Polizei ist diejenige **Tätigkeit der inneren Verwaltung,** welche **unter Beschränkung der persönlichen Freiheit** des Einzelnen die **Abwehr von Gefahren für das öffentliche Wohl** [4]) **zum Zweck** hat [5]).

---

[1]) Nicht richtig also Göz, Württ. Staatsrecht S. 360, welcher unter Polizei diejenige Tätigkeit der Verwaltung versteht, „welche die Aufgabe hat, die der Wohlfahrt und Sicherheit der Gesamtheit wie der einzelnen drohenden Gefahren mittels Beschränkung der persönlichen Freiheit abzuwehren".

[2]) Von „Ordnung" spricht nur das Gesetz vom 2. IV. 1848 betr. Volksversammlungen („Befolgung der zur Aufrechterhaltung der bürgerlichen Ordnung bestehenden Vorschriften".)

[3]) Auf den ersten Blick scheint zwischen „öffentl. Ordnung" und „öffentl. Wohlfahrt" kein Unterschied zu bestehen, zumal wenn man unter Ordnung mit Anschütz (Die Polizei, S. 17; ähnlich Rosin) den „Inbegriff der Normen, deren Befolgung nach der jeweils herrschenden ethischen und sozialen Anschauung als Vorbedingung einer gedeihlichen Koexistenz aller mit allen, als Grundlage des Gemeinwesens gilt" oder mit Thoma (Polizeibefehl S. 49), „der auf jedem Lebensgebiet erreichte gesicherte Kulturzustand" versteht. Immerhin kann man darüber streiten, ob mit einer derartigen Interpretation dem Ausdruck „Ordnung" nicht Gewalt angetan ist. Der in der württ. Bauordnung v. 28. VI. 1910 berücksichtigte polizeiliche Schutz ästhetischer Interessen wird jedenfalls sprach-

lich durch den Begriff „Schutz der Ordnung“ kaum gedeckt sein, wenn auch Anschütz (Verw.-Arch. Bd. V S. 408) glaubt, die Beeinträchtigung des intellektuellen und ethischen Güterstands der Nation als Bruch der öffentlichen Ordnung bezeichnen zu können. Wohl aber ist jenes der Fall, wenn man auf den Schutz der Wohlfahrt oder des öffentl. Wohls abstellt. — Einen Unterschied zwischen „Ordnung“ und „Wohlfahrt“ nimmt daher auch Schanze a. a. O. S. 112 f. an.

Nicht zu bestreiten ist, dass bei der Aufnahme des Begriffs „des öffentlichen Wohls“ als Schutzobjekt in eine Definition des Polizeibegriffs ein in der Praxis sehr dehnbares Element hereingenommen wird. Aber abgesehen davon, dass dies bei dem Gebrauch anderer Wendungen wie „öffentliche Ordnung“, „öffentliches Interesse“ (vgl. hierüber Fleiner, Einzelrecht und öffentliches Interesse S. 3 und die dort zit. Literatur; ferner die Verhandlungen der württ. Abg. Kammer bei Beratung des Art. 23 a Pol.-St.-Ges., Prot. Bd. 1897 S. 3561 ff.) nicht viel besser ist, handelt es sich ja hier nicht darum verwaltungspolitische Grundsätze aufzustellen, sondern darum, möglichst getreu den Standpunkt des objektiven Rechts zum Ausdruck zu bringen. „Wenn man aber im Anschluss an das letztere auf den Schutz des „öffentl. Wohls“ abhebt und dies zu tadeln ist, so hat dies nur dem objektiven Recht und der weiten Ausdehnung der öffentlichen Interessen in Württemberg zu gelten. Uebrigens nimmt für Preussen v. Stengel, — Organisation der pr. Verwaltung S. 4, — die „Wohlfahrt“ ebenfalls als Schutzobjekt an; dort ist dies aber im Hinblick auf das positive preus. Recht nicht unbedenklich.

[4]) Seydel, Bayr. Staatsrecht (1896) III S. 3 und in Schönbergs Handbuch III, 2 (1898) S. 290, macht in seiner sich mit der obigen im Ergebnis deckenden Definition den Beisatz „durch Menschen“. Da aber Zwang sich immer nur gegen Menschen richten kann, so ist dieser Beisatz zum mindestens überflüssig.

[5]) Im Wesentlichen richtig umschrieben ist an sich das Gebiet der Polizeigewalt in den Urteilen des württembergischen Verw.-Ger.-Hofs A.-Bl. Min. d. I. 1886 S. 227, Jahrb. württ. Rechtspflege XXIII (1911) S. 245: „Es liegt in der Polizeigewalt der Schutz der unumgänglich notwendigen Ordnung der Gemeinwesen entsprechend dem Bedürfnis der Bevölkerung gegen drohende Gefahr unter entsprechender Beschränkung der persönlichen Handlungsfreiheit des Einzelnen“; ob aber in den genannten Fällen die Grenzen der Wahrung der öffentl. Ordnung bei dem Polizeieingriff tatsächlich auch eingehalten worden sind, wurde nicht genügend untersucht.

hat sich ergeben aus dem für den engeren Polizeibegriff wesentlichen Moment der Freiheitsbeschränkung. Diese Einschränkung rechtfertigt sich also da nicht, wo eine Freiheitsbeschränkung nicht Platz greift, die Polizei vielmehr zur Erreichung ihres Abwehrzwecks eine nur pflegende Tätigkeit entfaltet. Bei einer solchen erleidet ja die verfassungsmässige Freiheit des Einzelnen keine Einbusse: es bleibt dem Gutdünken des Einzelnen überlassen, ob er die ihm gebotenen Anstalten benützen, den Belehrungen und Warnungen der Polizeibehörde Folge leisten will oder nicht. Der Tätigkeit der Polizeibehörden ist daher hier keine verfassungsmässige Schranke gezogen; in pflegender, nicht zwingender Weise kann rechtlich unbedenklich — die Zweckmässigkeitsfrage ist hier nicht zu erörtern — nicht blos das öffentl. Wohl, sondern auch nur das eines Einzelnen geschützt werden. Bei dem weiteren, allgemeinen Polizeibegriff, welcher nur auf den Zweck, abhebt, ist somit eine Ausdehnung des Schutzobjekts auf das Wohl des Einzelnen zulässig; es ist bei diesem Begriff daher nicht nur auf die Abwehr von Gefahren für das Wohl der Allgemeinheit, sondern auch auf die Abwehr von Gefahren für das Wohl des Einzelnen aufzustellen. Der **weitere** Begriff der Polizei im im württembergischen Recht ist daher zu definieren als

> diejenige **Tätigkeit der inneren Verwaltung,** welche die **Abwehr von Gefahren für das öffentliche Wohl und das des Einzelnen zum Zweck** hat.

Schluss.

Im letzten Abschnitt sind die zwei verschiedenen dem geltenden württembergischen Recht zu Grunde liegenden Polizeibegriffe festgestellt.

Der weitere, nur auf den Zweck abhebende Begriff ist der des allgemeinen Sprachgebrauchs. Nach seiner Tragweite ist und bleibt er lediglich eine Bezeichnung für eine bestimmt geartete Tätigkeit der inneren Verwaltung, ein blosser Fachausdruck. Ganz anders der engere Begriff. Polizei in diesem Sinn ist, wie wir gesehen haben, begrifflich Einwirkung durch Befehl und Zwang. Aus der Fassung der materiellen Zweckbestimmung in diesem Polizeibegriff ergiebt sich daher der Massstab für den Umfang, in dem die Verwaltung den der Staatsgewalt unterworfenen Personen gegenüber befehlend und zwingend auftreten kann. Damit rückt dieser engere Polizeibegriff tatsächlich in den Mittelpunkt des Interesses. Er hat einschneidende rechtliche Bedeutung; denn er giebt die Norm für Inhalt und Grenzen des Polizeibefehls, gleichviel ob er als allgemeiner (Polizeiverordnung) oder als konkreter (Polizeiverfügung) auftritt.

Eingehendste Untersuchung und Klarstellung dieses Begriffs ist daher dringendes Bedürfnis. Letztere mit Wirkung auf die Praxis herbeizuführen ist in erster Linie Sache derjenigen Instanz, deren Zweck es ist, eine Klärung des Verwaltungsrechts nach der rechtlichen Seite überhaupt zu bewirken, des Verwaltungsgerichts. Aufgabe des Verwaltungsgerichtshofs sollte es daher sein, durch seine Rechtsprechung

diesen Begriff für das württembergische Recht, wie dies ja in bekannt vorzüglicher Weise für das preussische durch das preussische Oberverwaltungsgericht geschehen ist, im Einzelnen zu untersuchen, insbesondere den Spielraum des polizeilichen Ermessens, die Ausdehnung des öffentlichen Interesses, weiter aber auch das Gebiet der Polizeigewalt nicht nur nach seinen Schranken, sondern auch nach seiner gesetzlichen Grundlage festzustellen. Allerdings kann der württembergische Verwaltungsgerichtshof diese Aufgabe nur dann erfüllen, wenn er von der bisher grundsätzlich eingehaltenen Auffassung der Ermessensklausel des Art. 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1876 abgeht, und auch da, wo eine gesetzliche Normierung nicht besteht, die Grenzen des polizeilichen Verfügungsrechts nach allgemeinen Massstäben überprüft. Nur so steht zu erwarten, dass das in der württembergischen Verwaltungspraxis seit Jahrzehnten zu beobachtende unsichere Tasten und Schwanken im polizeilichen Können und Dürfen verschwindet, und das bis jetzt äusserst undurchsichtige und verworrene württembergische Polizeirecht sich fortentwickelt zu einem von den Grundsätzen moderner Verwaltungsrechtswissenschaft beherrschten Rechtsgebiet.